

Jesús María Ramírez Sánchez

La implantación normativa del modelo de desarrollo urbano sostenible

Departamento
Derecho Público

Director/es
López Ramón, Fernando

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

**LA IMPLANTACIÓN NORMATIVA DEL MODELO DE
DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

Autor

Jesús María Ramírez Sánchez

Director/es

López Ramón, Fernando

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Derecho Público

2020



Universidad
Zaragoza

**LA IMPLANTACIÓN NORMATIVA DEL MODELO DE
DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

Doctorando

Jesús María Ramírez Sánchez

Director Tesis

D. Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo

Tudela, febrero 2020

INDICE

PRESENTACION	7
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	11
CAPITULO I. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO CONSTRUCCIÓN DEL URBANISMO SUPRANACIONAL EUROPEO	15
1. Contexto histórico-económico y origen del concepto de desarrollo sostenible	15
A) La construcción del bienestar	15
B) Crisis del petróleo y primera conciencia medioambiental. Informe Brundtland y positivización del concepto de desarrollo sostenible.....	18
C) La globalización, la sociedad del consumo y la urbanización.....	23
D) La ética ambiental y su influencia política en el final del siglo XX.....	27
E) La construcción internacional del paradigma de la sostenibilidad. Desarrollo sostenible y Unión Europea	29
2. La sostenibilidad de los asentamientos urbanos: la construcción del concepto de desarrollo urbano sostenible	35
A) La construcción internacional de un nuevo modelo de crecimiento urbano	35
B) El concepto de urbanismo sostenible en la España del urbanismo expansivo	41
3. La ciudad como actor de las políticas frente al cambio climático.....	47
A) Ciudad y cambio climático, una nueva prioridad del urbanismo	47
B) Eficacia y eficiencia energética de la edificación sostenible.....	51
C) La ciudad Inteligente o smart cities.....	56
4. La construcción desde el derecho débil europeo de un nuevo sistema urbanístico.....	58
A) Libro Verde relativo al Medio Ambiente Urbano (1990)	65
B) Carta de Aalborg (1994).....	67
C) Estrategia Territorial Europea (1999).....	68
D) Nueva Carta de Atenas (1998-2003).....	70
E) Carta de Leipzig (2007).....	74
F) Declaración de Toledo (2010).....	77
G) Agenda Territorial Europea 2020 (2011).....	79
H) La construcción de un urbanismo europeo.....	81
CAPITULO II.- CONSTRUCCION Y EVOLUCION DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO.	85
1. Un nuevo paradigma para un nuevo tiempo. Del urbanismo de ensanche al desarrollo urbano sostenible	85

A) El urbanismo de ensanche, paradigma del modelo urbanístico español	85
2. Modelo de desarrollo urbano en el sistema urbanístico español.	93
A) Qué entiende el sistema urbanístico español por modelo de desarrollo urbano.	93
B) Modelos urbanos a lo largo de los siglos XIX y XX: De la “Hausmannización” al proyecto urbano singular y la ciudad genérica. Un modelo mixto, la convivencia de la ciudad compacta y los suburbios o desarrollos dispersos.	103
CAPÍTULO III.- MODELO DE DESARROLLO URBANO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL (1956-1998).	131
1. Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956.....	131
2. Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.	144
3. Principios de desarrollo urbano en la Constitución de 1978.	166
4. Ley de Reforma del Régimen urbanístico de 1990, Texto Refundido de 1992 y Sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo.	177
5. Real Decreto-Ley 5/1996 y Ley 7/1997, Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, Real Decreto-Ley 4/2000, Ley 10/2003 y Sentencia 164/2001, de 11 de julio. La etapa liberalizadora.	202
CAPÍTULO IV. LA INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESPAÑOLA DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI	229
1.- La crisis inmobiliaria y sus consecuencias en el modelo urbanístico español	229
2.- Un nuevo marco legislativo para un urbanismo sostenible	241
A) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo; y Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional	241
B) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Real Decreto-Ley 8/2011. ...	289
C) Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional.	300
D) Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	309
CAPÍTULO V. EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACION AUTONÓMICA. SU EXPRESION EN EL PLANEAMIENTO GENERAL Y EN LA JURISPRUDENCIA.	315
1. El modelo de desarrollo urbano sostenible en las legislaciones de las comunidades autónomas tras la Ley de suelo de 2007	315
2. Incorporación al planeamiento urbanístico del modelo de desarrollo urbano sostenible como principio rector del mismo.	358

3. La asunción por la jurisprudencia del modelo desarrollo urbano sostenible y la ciudad compacta como principios del derecho urbanístico. Reducción de la discrecionalidad.....	394
CAPITULO VI. NUEVOS RETOS PARA EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.	433
1. Los habitantes. Gentrificación y Turistificación	433
2. Nuevas formas de hacer efectivo el derecho a la vivienda.....	449
3. Ciudad saludable y movilidad sostenible	458
4. Participación de la ciudadanía en el modelo urbano. Nueva gobernanza urbanística	468
5. Indicadores de sostenibilidad del planeamiento. El test de sostenibilidad	474
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	487
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	525

PRESENTACION

Este trabajo tiene como objetivo principal estudiar la realidad actual del urbanismo español en relación con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En concreto analizar cómo se ha producido la integración normativa del citado principio, así como conocer la aplicación del nuevo modelo urbano en los instrumentos de planeamiento general y en la jurisprudencia más reciente. Todo ello para concluir si sería correcto afirmar que estamos ante un nuevo y único paradigma del urbanismo español para el siglo XXI, sustentado en el bloque ambiental de la Constitución Española de 1978, que supera el concepto de la producción de la ciudad como una factor de desarrollo económico para ser sustituido por un urbanismo sostenible preocupado por dar cumplimiento a distintos derechos sociales de los ciudadanía.

Será en el año 2007, cuando se produce en la legislación urbanística española un importante cambio que concluye, por el momento, con el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015. Esta nueva legislación del suelo, estatal y posteriormente autonómica, cambia el sistema urbanístico español, pasando de una «historia desarrollista, volcada en la creación de nueva ciudad» a un «urbanismo que debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente» (Exposición de Motivos TRLS08). Este cambio supone la incorporación a nuestro Derecho urbanístico de la idea plena de sostenibilidad en sus tres dimensiones, tanto en la social como en la ambiental y en la económica. El urbanismo parece hacer suyas preocupaciones como la calidad ambiental, la participación ciudadana o el pleno ejercicio del derecho a la vivienda.

Así, este nuevo modelo de entender el desarrollo urbano, que vendría a sustituir al modelo de ensanche y crecimiento expansivo, debe plasmarse en el planeamiento general de la ciudad en el que se concreta y define la idea o modelo de ciudad. Y debe atender a la utilización de nuevas estrategias e instrumentos de planeamiento y gestión para poder intervenir preferentemente y con mayor facilidad en la ciudad construida. Pero también se necesita de una nueva cultura urbanística que conlleve un cambio profundo de los usos y costumbres de los agentes públicos y privados implicados en la producción de suelo, su urbanización y edificación, todo ello con el fin de que dejen de actuar principalmente en la transformación del suelo rural en urbanizado. De manera que esta nueva cultura debe volver su vista a la ciudad ya construida, necesitada de renovación, de nuevos espacios públicos de

calidad, y de una movilidad que no priorice el automóvil. Pero también, de una mayor calidad en las edificaciones que favorezca la diversidad, compacidad, y el entendimiento de la vivienda como un derecho. Para ello un modelo de desarrollo urbano sostenible propone prestar especial atención a las actuaciones en la ciudad construida —el suelo urbano o urbanizado—, eso sí, siempre actuando con libertad, con inteligencia y con el buen hacer de todos los que intervienen en la ciudad.

Este cambio de forma de entender el urbanismo se nutre de diversos criterios y principios que han configurado un urbanismo supranacional europeo. Los principales serían la reducción del impacto del crecimiento urbano y el fomento de la regeneración de la ciudad existente. Esto nos lleva a concluir que estamos ante un nuevo modelo de crecimiento que prioriza la idea de ciudad compacta, densa, mixta y diversa, convertida en principio informador de nuestro urbanismo y en concepto jurídico imperativo para el planeamiento, y que constituye su única opción posible y responsable.

El capítulo Primero del presente trabajo se dedica a estudiar la construcción del concepto de desarrollo urbano sostenible. Se parte de su contexto histórico, de su influencia en la forma de entender la ciudad y la ocupación del territorio; así como de su función moderadora del cambio socioeconómico y tecnológico surgido desde los años 70 del pasado siglo, que ha conducido a la globalización y a una nueva transformación masiva del territorio. Se concluye con un amplio análisis de la importancia de la construcción supranacional europea en este concepto y en nuevo modelo urbanístico. Una nueva conciencia ambiental pone en la agenda mundial problemas como el medio ambiente o el cambio climático, y reconoce como principales agentes de esos problemas a la ciudad y al actual modelo de crecimiento de las mismas.

La idea de modelo urbano —como idea u opción de futuro de la ciudad en la que se hará presente un modo de convivencia mediante la ordenación de las actividades— que estudiamos en los capítulos Segundo y Tercero, tiene su concreción en los planes de ordenación urbana. Se pretende conocer, en primer lugar, cuáles han sido los modelos urbanos desde el siglo XIX a nuestros días, para así comprender la necesaria evolución de los mismos hasta un modelo sostenible. Los planes urbanísticos, desde 1956, han sido instituidos en nuestro Derecho urbanístico como la auténtica pieza clave del sistema urbanístico español. De este modo el recorrido por las distintas leyes estatales, autonómicas y por los principios

constitucionales que constituyen el bloque ambiental, permite conocer la evolución de nuestro sistema en cuanto al modelo urbano. Del mismo modo permite conocer si nuestro Derecho positivo ha asumido esta refundación del Derecho urbanístico mediante normas que han desplazado a los principios rectores del urbanismo del siglo XX. Por último, analizaré el grado de novedad de este nuevo modelo, o si el mismo ya estaba incluido, o al menos muchos de sus rasgos, en las leyes de suelo o urbanísticas anteriores a 2007.

El capítulo Cuarto se dedica por completo a estudiar el cambio de paradigma producido por la Ley de Suelo de 2007. Tanto sus antecedentes sociales y urbanísticos, como normativos. El eje central de este trabajo es el artículo 2 de la Ley de Suelo de 2007 (LS07) que establece por primera vez en nuestro Derecho el principio de desarrollo urbano sostenible, como nuevo paradigma del urbanismo español, dentro del desarrollo del bloque ambiental de la CE. Las sucesivas versiones y refundiciones de la Ley de Suelo, y Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana, que concluyen en el vigente TRLSyRU, son analizadas en clave de ver como se ha producido la integración normativa del modelo de desarrollo urbano sostenible y cuáles son los elementos que componen el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

En el capítulo Quinto se analiza cómo las distintas legislaciones autonómicas han integrado, y desarrollado, el principio y modelo de desarrollo sostenible. También se hace un amplio recorrido por los planes generales de las capitales de provincia españolas y ciudades de más de 200.000 habitantes, para conocer el estado de su planeamiento y el grado de incorporación a los mismos de los principios del modelo de desarrollo urbano sostenible. Especial atención dedicaremos a estudiar si este nuevo modelo limita y condiciona la libertad de decisión del planificador, y por ello, se ve reducida, de forma más que relevante, la potestad real de planeamiento y la discrecionalidad del mismo. Esta cuestión ya tiene su reflejo en la jurisprudencia sobre la legalidad de planes urbanísticos, siendo una de las causas de anulación por no responder a un modelo sostenible.

Por último el capítulo Sexto se dedica a analizar algunos de los nuevos retos que debe afrontar el modelo de desarrollo urbano en el futuro. La *gentrificación y turistificación* de los centros urbanos y barrios más atractivos; la movilidad como factor determinante de la salud; las nuevas formas de dar cumplimiento al Derecho constitucional de acceso a la vivienda, la cohesión e integración social; la nueva Gobernanza urbana; o la necesidad de

evaluar la sostenibilidad los instrumento de planeamiento urbanístico y territorial. Del mismo modo, se reflexiona sobre cuáles deben ser las premisas para la construcción de un nuevo tipo de plan municipal —¿estratégico o normativo? —, así como los nuevos documentos que han aparecido en las legislaciones autonómicas —planes estructurante y pormenorizados—.

A este trabajo le interesa conocer no solo los aspectos legales de los instrumentos para lograr un desarrollo urbano sostenible, sino también los aspectos sociales, ambientales, económicos y arquitectónicos del modelo. El urbanismo siempre ha sido una realidad compleja y multisectorial, en la que son necesarias intervenciones sociales; la garantía de derechos de los habitantes legales; políticas activas de vivienda o de fomento de actividades económicas diversas; la renovación o supresión de grandes infraestructuras, o la creación de nuevas dotaciones. Las referidas actuaciones de construcción de la ciudad deberán contar con una previa participación ciudadana; un respaldo y consenso social para ser aceptadas, y una definición y dirección multidisciplinar que permita superar los viejos estereotipos de entender el urbanismo como una disciplina encomendada —casi en exclusiva— a técnicos, expertos y a los arquitectos. Y más en este nuevo paradigma ambiental o de *urbanismo ciudadano, ecológico o ecosistémico*.

En conclusión, el presente trabajo pretende conocer y analizar la repercusión en nuestro sistema urbanístico del principio y modelo de desarrollo urbano sostenible, convertido por la Ley de Suelo de 2007, y posteriores legislaciones autonómicas, en nuevo paradigma del sistema. También conocer el origen y la construcción de un modelo urbano que sustituye a nuestro tradicional urbanismo de Ensanche nos permite extraer conclusiones sobre la forma y modo en que nuestra legislación nacional, la práctica urbanística y la jurisprudencia están atendiendo esta nueva realidad. Y por último, concluir si este modelo, que el legislador estatal no puede imponer como algo completo y cerrado, se ha convertido en principios o directrices básicas para la legislación autonómica, y el planeamiento, con el objetivo de conformar un modo único e inequívoco de planificar y ejecutar los desarrollos urbanos del futuro. Esto limitará la discrecionalidad del planeamiento y convertirá los citados principios en rectores del sistema urbanístico español.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Admón.	Administración.
Art.	Artículo.
Apdo.	Apartado.
Cap.	Capítulo.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
C y T	Revista <i>Ciudad y Territorio</i> .
Coord.	Coordinador.
D.	Decreto.
D.A.	Disposición Adicional.
D.F.	Disposición Final.
Dir.	Director.
D. Leg.	Decreto Legislativo.
D. Ley	Decreto Ley.
D.T.	Disposición Transitoria.
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica.
Ed.	Edición.
Edit.	Editorial.
EEMS.	Estrategia Española de Movilidad Sostenible.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental.
EM	Exposición de motivos.
FJ	Fundamento Jurídico.
Ha.	Hectárea.
LCCyTE.	Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de Les Illes Balears.
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1964.
LF	Ley Foral.
LFOTU94	Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
LFOTU02	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
LF5/2015.	Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra.
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

LO	Ley Orgánica.
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje la Comunidad Valenciana.
LOTyRUSC	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria.
LOTUR	Ley 5/2006, de 6 de mayo, de Ordenación del territorio y Urbanismo de La Rioja.
LOTURM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.
LRRRU	Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, de 26 de junio de 2013.
LRRRUG	Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de Galicia.
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones.
LSEPC	Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Protegidos de Canarias.
LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS56	Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo.
LSOTEX	Ley 15 /2001, de 14 de diciembre, el Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
LOTUSEX	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura.
LUA	Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.
LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
LUIB	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de Les Illes Balears.
PE	Plan Especial.

PEAU.....	Plan Especial de Actuación Urbana.
PERI.....	Plan Especial de Reforma Interior.
PGM.....	Plan General Municipal.
PGOU.....	Plan General de Ordenación Urbana.
PP.....	Plan Parcial.
R.D.....	Real Decreto.
R.D.Leg.....	Real Decreto Legislativo.
R.D.Ley.....	Real Decreto Ley.
RDUMA.....	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.
REDA.....	Revista Española de Derecho Administrativo.
RPU.....	Reglamento de Planeamiento Urbanístico (23 de junio de 1978).
RGU.....	Reglamento de Gestión Urbanística (25 de agosto de 1978).
S.....	Sentencia.
Secc.....	Sección.
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS.....	Sentencia del Tribuna Supremo.
STJS.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TAU.....	Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico.
TC.....	Tribunal Constitucional.
Tít.....	Título.
TR.....	Texto Refundido.
TRLFOTU.....	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del territorio y Urbanismo.
TRLOTAU.....	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
TRLS76.....	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS92.....	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS08.....	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.
TRLSyRU.....	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
TRLUA.....	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
VV.AA.....	Varios Autores.
Vol. Col.	Volumen Colectivo.

CAPITULO I. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO CONSTRUCCIÓN DEL URBANISMO SUPRANACIONAL EUROPEO

1. Contexto histórico-económico y origen del concepto de desarrollo sostenible

A) La construcción del bienestar

La onda de largo crecimiento económico que se produce después de la Segunda Guerra Mundial supone las bases del sistema económico internacional de la segunda mitad del siglo XX. Este nuevo sistema se sustenta básicamente en ideas como que la paz constituye la oportunidad de lograr un fuerte y prolongado crecimiento económico que permitiría que los llamados países subdesarrollados siguieran los pasos de los países llamados desarrollados, (teoría de las etapas de Rostow). O que los recursos planetarios son ilimitados, lo cual permite un crecimiento sin fin, como expresó W. Morgenthau, Secretario del Tesoro de EEUU, en la Conferencia de Bretton Woods (1944).

La era de la opulencia, como la denomina T. JUDT (2008:475 y ss), comprende las tres décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial (1946-1973). En ese periodo se produce una extraordinaria aceleración del crecimiento económico, y del inicio de una prosperidad sin precedentes, que no solo transforma la economía sino, también, la sociedad en su conjunto. A la par se sentarán las bases del despegue tecnológico que posibilitará la globalización y la nueva era de la Información (Internet y la *Sociedad red*) que caracterizará el final del siglo XX a juicio de M. Castells.

La política de ayudas de los organismos internacionales a Japón y Europa, tras el desastre humano, económico y social de la Segunda Guerra Mundial, posibilitaron que en las décadas de 1950 y 1960 comenzase una recuperación de la economía. Sumado esto al crecimiento acelerado de la economía de Estados Unidos, todo llevó a una situación de crecimiento anual mantenido superior al 5 % durante años. Así por ejemplo, los PIB per cápita de Alemania o Francia crecieron de 1950 a 1973 un 150 por ciento. La producción aumentaba más rápido que la población y se incrementó el bienestar material de los países desarrollados. El fuerte gasto público necesario para la reconstrucción de Europa o Japón y el intenso papel de los Estados en políticas de bienestar, con alto gasto público, condujeron en

Europa al *Estado de Bienestar*¹, en palabras de T.JUDT (2008:484), en una suerte de “virtuoso círculo”².

Son elementos de este desarrollo económico: la disponibilidad de fuentes energéticas baratas; el comercio internacional cada vez más fácil y posible; el grado de integración europea *de facto*, que dio lugar al Tratado de Roma (1957) —posteriormente a la CEE, y hoy Unión Europea—; así como el aumento de la productividad y de los salarios. Todo ello posibilitó un cambio profundo en la naturaleza del trabajo pasando en Europa de una economía agrícola e industrial —especialmente en las regiones de centro Europa y Gran Bretaña— a una economía de servicios a finales de la década de 1970. Esto supuso el aumento de la inversión empresarial en sectores ligados al bienestar material con la producción de bienes duraderos (automóvil, vivienda, electrodomésticos, etcétera), y sobre todo, el aumento generalizado del consumo. Este último fue especialmente impulsado por Estados Unidos y por ese modelo de vida que serviría de ejemplo en un primer momento a Europa y a Japón, y posteriormente a todo el mundo.

La explosión demográfica —mayor natalidad y menor mortalidad de forma creciente por la mejora en la calidad de vida— de las décadas de 1950 y 1960, tras el desastre demográfico que supuso la guerra, hizo que Europa volviera a ser joven, y que se ampliara de forma muy importante la mano de obra disponible y los consumidores potenciales de productos de todo tipo³. La industrialización del próspero noroeste de Europa hace que se produzca un nuevo fenómeno de migraciones de población, primero dentro del mismo país y en una segunda ruta hacia otros países de Europa, incidiendo en el mundo rural y creando un nuevo fenómeno del crecimiento suburbial de la ciudad. Europa asistirá a un fenómeno de intensa ocupación, muchas veces indiscriminada y sin planificación alguna, de un territorio antes rural y que ahora se transforma para acoger a miles de personas que abandonan sus

¹ Véase al respecto del Estado de Bienestar R. MUÑOZ de BUSTILLO (2019). «Con el término Estado de Bienestar (EB) se hace referencia a todo el entramado de actuaciones públicas dirigidas a proteger a los ciudadanos (o residentes) de un país de determinados riesgos o contingencias, principalmente el riesgo de desempleo, enfermedad o discapacidad, la pérdida de ingresos asociada a la jubilación o la carencia de ingresos (asistencia social)» —(2019:15)—.

² T.JUDT (2008: 484): «consistente en un alto gasto gubernamental, una imposición fiscal progresiva y un aumento de salarios moderados», y que a su juicio: «formaban parte de un amplio consenso, forjado durante y después de la guerra, sobre la necesidad de una economía planificada y un determinado concepto de “Estado de bienestar”».

³ La conocida como La explosión demográfica o Bomba P, formulada en 1968 por Paul R. y Anne H. Ehrlich.

pueblos y países para buscar una vida mejor. Este crecimiento supuso, en algunos casos, un desastre por los daños causados al tejido urbano y al modelo de ciudad tradicional. Un impulso irrefrenable de romper con el pasado y adoptar una modernidad urbanística mal entendida y peor concebida, trajo consecuencias para el modelo de ciudad y de ocupación del territorio, que analizaremos en capítulos posteriores.

Estas transformaciones configuran una nueva sociedad. En Europa, una vez superada la posibilidad de un socialismo real que quedó al otro lado del Telón de Acero, lo político y económico giraron en torno al Estado Social (libertades públicas, políticas sociales avanzadas y *welfare*) como forma de construir una sociedad plural, democrática, avanzada, y todo ello sin cuestionar el capitalismo como sistema económico. Esta idea fue asumida por los partidos socialdemócratas y democristianos en un consenso sin precedentes, de tal modo que este consenso acabó por suponer la superación del capitalismo descontrolado y neoliberal del *laissez-faire*. Sin embargo, a su vez permitió que se abriera paso un modelo de vida centrado en el consumo y libre comercio como factores esenciales de crecimiento. En la economía se actuaba como socialdemócratas y en la vida privada como liberales. Un cambio social se avecinaba con nuevas generaciones de jóvenes con mayor acceso a la educación y con mayor formación que, a finales de los sesenta, comenzaban a no encontrar satisfechas sus expectativas, y con una sociedad acostumbrada a un modelo de prosperidad que comenzaba a dar síntomas de agotamiento tras tres décadas de aumento de la riqueza.

Todo ello contribuyó a que a finales de la década de los sesenta se produjera en occidente una revolución teórica —social y cultural— que no acabó con el capitalismo, como pretendían algunos de sus impulsores, sino que puso en cuestión determinados fundamentos de la sociedad y su desarrollo. Durante el año 1968, en Francia, Estados Unidos, México o Checoslovaquia, los jóvenes cuestionaron el sistema y pusieron el acento de sus reivindicaciones: en los derechos civiles en Estados Unidos; la aspiración de libertades democráticas en algunos de los regímenes comunistas; la revolución marxista en países de Latinoamérica, o las nuevas costumbres sociales en Europa. Pero creyendo luchar por el fin del capitalismo, lo que supusieron esos movimientos fue el final de la socialdemocracia como pensamiento dominante y la llamada de una revolución conservadora.

En 1968 se cerró una época de esperanza y opulencia para dar lugar a años de crisis e incertidumbre. Pero también, de alumbramiento de nuevas inquietudes como la conciencia

medioambiental y sobre la imposibilidad de un crecimiento indefinido en un planeta finito, como se formula por primera vez en el Informe: “Los límites del crecimiento” (1972)⁴.

B) Crisis del petróleo y primera conciencia medioambiental. Informe Brundtland y positivización del concepto de desarrollo sostenible

En la década de los setenta y ochenta, que se inicia con la crisis del petróleo de 1973 —seguida de la crisis de 1979—, la economía mundial entra en recesión en Estados Unidos y Europa principalmente, pues algunos países del sureste asiático mantienen su crecimiento. El sobre valor del dólar que conllevaba un enorme déficit para Estados Unidos hizo que en 1971 el presidente Nixon anunciara que su país abandonaba el sistema de cambio fijo y suspendiera por consiguiente la convertibilidad oro del dólar, lo que supuso su devaluación y acarrió una inflación descontrolada de la economía norteamericana. Se enterraban las bases sentadas en Bretton Woods, y que habían regido el sistema monetario desde el final de la Segunda Guerra Mundial, siendo sustituidas por un nuevo sistema de cambios flotantes.

En 1973 la OPEP decidió no exportar más petróleo a Estados Unidos y a la Europa Occidental por su apoyo a Israel durante su conflicto con Siria y Egipto (Guerra del Yom Kippur). De forma inmediata elevó el precio del crudo en un 70 por ciento. La economía mundial se enfrentó a una situación que se denominó “estanflación”⁵ y que supuso una crisis económica profunda. El nuevo escenario económico significaba: aumento de la inflación, descenso de la productividad y una ralentización de la economía, que condujo a un aumento del desempleo del que no se tenía noticias desde hacía 30 años. Y ello, en un contexto de cambio de modelo productivo que había hecho desaparecer de Europa la economía de la manufactura, la minería y la industria pesada, y que se veía amenazada en su rol de productor industrial, por la pujanza de países asiáticos.

⁴ Dirigido por D. Meadows para el Club de Roma. Basado en una simulación informática del crecimiento de la población, crecimiento económico con todas sus consecuencias y consumo de recursos naturales, llega a la conclusión que: «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto per cápita) no son sostenibles». Este informe fue criticado por algunos economistas y científicos, por la debilidad de sus datos base o por no tener en cuenta posibles progresos y descubrimientos en ese periodo. En todo caso, el informe supuso una primera llamada de atención a la comunidad internacional.

⁵ En palabras de J. ESTEFANIA (2008:135): «una mezcla de desempleo muy alto, falta de crecimiento económico y subidas muy apreciables de los precios».

La respuesta política y económica a las revoluciones del 68 y a las crisis del petróleo fue la primera revolución conservadora: lo estatal y lo público se vería sustituido por el individuo y lo privado; el capitalismo del bienestar dejaría paso al capitalismo de *laissez-faire*, y una ideología neoliberal en la que primará la desregulación y la privatización del Estado. La llegada al poder en 1979 de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y en 1981 de Ronald Reagan en Estados Unidos, van a suponer un cambio radical de las políticas económicas imperantes desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y un cambio en la forma de entender la sociedad de largo alcance y que perdurará mucho más allá de ese ciclo político neoconservador.

A su vez, en esta década se comienza a tomar conciencia de la proliferación de los graves problemas ambientales que conlleva el modelo de desarrollo occidental, que está esencialmente basado en el consumo de bienes y servicios y en la explotación abusiva de recursos no renovables. Entre estos se encuentra no solamente el petróleo, sino también el suelo y el agua, lo que supone la acumulación de emisiones, la deforestación, la contaminación de ríos y del aire y la expansión incontrolada de la urbanización del territorio. Este modelo implica impactos macro-regionales y planetarios como lo son el cambio climático, la contaminación del océano, la erosión de la capa de ozono, la destrucción de la masa forestal, etcétera. Por otra parte, en lo que a la ciudad se refiere, se comienza a cuestionar la fe ciega en el progreso ilimitado, en el crecimiento y en el modelo del urbanismo funcionalista.

Será, por tanto, en la citada década de los años 70, cuando aquella creencia en el crecimiento infinito e ilimitado comience a entrar en crisis. Cuando la sociedad empiece a tomar conciencia ambiental, así como los organismos internacionales a alertar sobre las consecuencias de un modelo de desarrollo y crecimiento en el que no se tenga en cuenta el deterioro ambiental. Desde una perspectiva exclusivamente medioambientalista será la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, organizada por ONU (UNCHE), celebrada en Estocolmo en 1972⁶, la primera ocasión en que los más altos organismos

⁶ En relación a la cristalización del principio de desarrollo sostenible en la comunidad internacional, y en la Unión Europea, hasta configurar el marco jurídico actual resulta de gran interés por la amplitud del análisis y exhaustiva información, F.E. RAMALLO LÓPEZ (2014a:31-69) y M.A.MORENO MOLINA (2008:39-51) quien hace una exposición muy amplia del origen, evolución contenido del principio de desarrollo sostenible destacando seis hitos principales: Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972; Carta Mundial de la Naturaleza 1982; Informe Brundtand de 1987; Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Declaración de Río” de 1992 y “Agenda 21”; Convenios internacionales como el Protocolo de Kioto de 1997 o el Convenio Marco de Diversidad Biológica; y Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible de 2002.

internacionales consideren el medioambiente como un problema universal de primer orden. Los principios —directrices político-programáticas— de la declaración final reconocen la importancia de utilizar los recursos no renovables de forma que se evite su futuro agotamiento (principio 5) y de favorecer el desarrollo económico y social para mejorar la calidad de vida (principio 8). Igualmente consideran que las políticas ambientales de los Estados deberían encaminarse a aumentar el potencial crecimiento de los países en desarrollo (principio 11); y que la planificación racional se configura como un instrumento indispensable para conciliar desarrollo y la necesidad de proteger, y mejorar, el medio (principio 14). Para la Conferencia la planificación se debe aplicar: «a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio...» (principio 15). Este principio será muy relevante para la futura conformación del principio de desarrollo urbano sostenible y el cambio de paradigma del urbanismo pues pone en relación los asentamientos humanos con el medio ambiente y «parte de la premisa que el urbanismo desregulado o dejado al albur de sus fuerzas primarias [...] no puede garantizar la sostenibilidad»⁷. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para el Medio Humano.

En ese mismo año, en su Asamblea General de 15 de diciembre de 1972, Naciones Unidas aprobó la Resolución 2997, por la que estableció el Plan de Acción Mundial sobre el Medioambiente y el Programa de Acción de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA). Pero no fue hasta diez años después —1982— cuando se aprobó la Carta Mundial de la Naturaleza, y se creó, en 1983, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (WCED)⁸. Ya en 1987, la WCED, tras haber celebrado numerosos encuentros participativos por todo el planeta, presentó a la Asamblea General el Informe “Nuestro Futuro Común”, más conocido como Informe Brundtland, debido a que fue la primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, quien presidió esta Comisión. La característica más conocida del Informe es su definición del concepto de desarrollo sostenible⁹.

⁷ M.A.MORENO MOLINA (2008:42)

⁸ La Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó el 28 de octubre de 1982, la Resolución 37/7 (World Charter for Nature) debido a que “el acelerado deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales y las consecuencias para el desarrollo económico y social de tal deterioro”

⁹ «El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Sobre esta traducción M.A.MORENO MOLINA (2008:45) ofrece sus discrepancias, y la define como enigmática y carente de contenidos prescriptivos concretos por lo que, a su juicio, hay que atender al Informe en su conjunto para entender que el “desarrollo sostenible” no es un sinónimo de protección ambiental.

El éxito del concepto a lo largo de las décadas siguientes es indudable¹⁰. Debemos reconocer que hoy la idea de desarrollo sostenible es un lugar común, generalmente incuestionable, utilizado para justificar casi cualquier actividad económica, que tenga relación, por ejemplo, con el territorio o la energía. Y esto se debe al desarrollo, o adaptación, del concepto que se construyó en las décadas siguientes y que lo convirtió en referente de las políticas en los distintos países, en nuevo paradigma de la política ambiental, y, para algunos, en un icono, en una etiqueta. Para algunas opiniones —S. Rueda Palenzuela— este concepto ha acabado convirtiéndose en un oxímoron. El desarrollo basado en un cada vez mayor consumo de materiales, energía, suelo, etcétera, para producir bienes y servicios, es insostenible. Por lo que si queremos hablar de desarrollo sostenible, la primera palabra deberá tener otro contenido y significado, o lo que es lo mismo, otro modelo de desarrollo basado ya no en el consumo de recursos sino en la organización de la información (maximizar la entropía en términos de información).

A juicio de algunas opiniones¹¹, esa generalización —y ese éxito— vació el concepto de desarrollo sostenible de su contenido transformador originario poniendo de relieve su ambigüedad. Ello le llevo a una pérdida de capacidad transformadora¹² para convertirse en una opción reformadora del modelo desarrollista, mejorando sus efectos ambientales, y no propiciando un auténtico cambio de modelo de consumo y producción como se apuntaba en el Informe. Esta pérdida de su fuerza originaria se debió, a juicio de los referidos autores, a la conversión de las tres dimensiones del concepto —sostenibilidad económica, social y ambiental— en tres sostenibilidades con rasgos propios que se pueden compensar, o equilibrar, en vez de complementar en un todo unitario¹³. En cuanto al urbanismo el Informe dedica el capítulo noveno —el desafío urbano—, si bien el mismo se centra en analizar las

¹⁰ Sobre el concepto de sostenibilidad, inclusivo y flexible, véase M.D. SÁNCHEZ GALERA (2018:2779-2789). La noción de “Sostenibilidad” precede a la “Desarrollo Sostenible”. Su origen se sitúa a principios del siglo XVIII. En su evolución posterior se refiere a la «capacidad de los seres humanos de vivir dentro de las limitaciones ambientales». El “desarrollo sostenible” es la principal expresión normativa y política de la “sostenibilidad”.

¹¹ Defienden la idea de generalización del concepto y de pérdida de utilidad autores como D. LOPERENA ROTA (2003); J.M. NAREDO y A. VALERO CAPILLA (1999) o J. ALLENDE LANDA (1995)

¹² D. LOPERENA ROTA (2003: 70)

¹³ En palabras de J. ALLENDE LANDA (1995:267) se produce un debate teórico en el pensamiento económico que enfrenta una visión o corriente: «neoclásica de corte neoliberal, que desarrolla sus propuestas en la que se denomina Economía del Medio Ambiente, y la nueva escuela de pensamiento [...] la Economía Ecológica», que enfrentan la posibilidad de adaptación de la economía ortodoxa para incorporar el medio ambiente con instrumentos que no cuestionan sus paradigmas fundamentales —el crecimiento y el consumo de recursos— con la necesidad de cambios drásticos y profundos en los fundamentos de la economía tradicional.

aglomeraciones urbanas del en países del *tercer mundo* y en vías de desarrollo, sin hacer referencia al problema urbano en el *primer mundo*.

Así, el Consejo Europeo de Laken (diciembre de 2001) anunció la iniciativa de la Comisión de desarrollar un conjunto de indicadores para medir, no el desarrollo sostenible como un todo unitario, sino cada una de la sostenibilidades —económica, ambiental y social— de forma independiente. La sostenibilidad económica debe compatibilizarse con la defensa de la liberalización, globalización, competencia y crecimiento ilimitado algo que, a juicio de algunos autores, no es coherente con el concepto del *Informe Brundtland*. La sostenibilidad social debe aspirar a una economía con pleno empleo, cohesión social y territorial —estrategia económica de la UE Europa, 2020—; y la sostenibilidad ambiental se identifica con desacoplar el crecimiento del PIB de la base biofísica¹⁴.

Ya a principios de los años noventa tiene lugar la positivización del concepto de desarrollo sostenible tanto en el Derecho comunitario como en el internacional y en nuestro Derecho interno, al asumirlo la jurisprudencia constitucional. Destacan la STC 102/1995, pionera en reconocer la necesidad de compatibilizar desarrollo y medio ambiente¹⁵, así como las sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1997 (FJ. 4º) y 31 de marzo de 1998 (FJ.9º), que incluyen en su *ratio dedicenci* «invocaciones del desarrollo sostenible como exigencia derivada del art.45 CE». Esta temprana asunción del concepto de desarrollo sostenible por nuestra jurisprudencia contribuyó a su generalización en el mundo jurídico urbanístico, y esencialmente en el medio ambiental, llegando algunos autores a defender que el mismo se ha convertido en un principio jurídico constitucional que debe ser tenido en cuenta de forma genérica por las resoluciones de los órganos judiciales¹⁶.

¹⁴ Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, Decisión N° 1600/2002/CE, “prevenir y reducir la contaminación ambiental y fomentar el consumo y la producción sostenible para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación”.

¹⁵ «Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Bruntland, con el título “Nuestro futuro común”, encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas» (F.J.4º, STC 102/1995).

¹⁶ R.BUSTILLO BOLADO (2014:43) «En la actualidad puede defenderse que el desarrollo sostenible se ha configurado no sólo como un principio jurídico, sino como un verdadero principio jurídico constitucional con sustento implícito en los artículos 45 y 130 CE, lo que determina que todo los poderes público (art. 9 CE) y, en especial, los órganos judiciales (art. 9 CE y art. 5 LOPJ/1985), a la hora de interpretar y aplicar normas jurídicas en sus resoluciones, deben tener en cuenta el equilibrio de intereses que tal principio exige, con independencia de que el “desarrollo sostenible” como tal esté o no invocado de forma expresa en el bloque normativo interpretado y aplicado».

C) La globalización, la sociedad del consumo y la urbanización

Ya en 1989, la caída del Muro de Berlín supone el final del siglo XX y el principio de una nueva era, ya no solamente en la geopolítica europea, sino que conlleva también una revolución tecnológica, social y cultural en la que todavía estamos inmersos. Nacen nuevas potencias, desplazándose al Pacífico lo que durante siglos había sido el predominio del Atlántico como área de influencia y poder económico dominante. En lo económico esa primera revolución del siglo XXI se corresponde con la victoria de la democracia de mercado y el pensamiento neoliberal como único modelo posible, y la globalización como referente absoluto de este nuevo tiempo. En lo político, la última década del siglo XX conocerá el avasallador triunfo de la revolución conservadora, impulsada por el Presidente Reagan y la primera ministra británica Margaret Thatcher.

El multilateralismo y el *poder blando* de los Gobiernos y los Estados frente al poder económico multinacional y las grandes corporaciones transnacionales vinieron acompañados del auge de la democracia liberal, de un pensamiento desregulador en lo económico, apoyado en la promoción de la innovación tecnológica, que favorecía el comercio mundial y la menor presencia del Estado en la sociedad y en la economía, al tiempo que reducía la solidaridad social propia del modelo de Estado de Bienestar europeo de las décadas anteriores. Será la “Tercera vía” del laborismo británico la que termine de dar carta de naturaleza a este cambio en la vieja Europa al asumir, en algunos casos negándolo, este agresivo ideario.

La globalización es un proceso dinámico de integración de las economías locales en una economía de mercado mundial (*Consenso de Washington, 1989*). Conlleva la implantación definitiva de una sociedad de consumo y la comunicación, e interdependencia, entre los distintos países del mundo uniendo sus mercados, sociedades y pautas culturales, cada día más homogénea —frente al que reaccionan fundamentalismos fuertes que construyen una identidad de resistencia—. La globalización se ha servido de las nuevas tecnologías, la sociedad de la información (informacionalización) y un mundo multiconectado en red (sociedad red)¹⁷. Los Estados deben abrir sus mercados, uniformizar y simplificar sus

¹⁷ A juicio de M. CASTELLS (1997:Vol.2, 91): «La globalización y la informalización, instituidas por las redes de riqueza, tecnología y poder, están transformando el mundo. Están ampliando nuestra capacidad productiva, nuestra creatividad cultural y nuestro potencial de conocimiento. Al mismo tiempo están privando de sus derechos ciudadanos a las sociedades».

regulaciones interiores con el objetivo de mejorar las condiciones de competitividad; de favorecer la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas¹⁸; y de universalizar el reconocimiento de derechos fundamentales de las personas, sobre todo los económicos. La revolución en los hábitos culturales, y sobre todo en la información producida de forma colaborativa —y ya no monopolizada por los medios de comunicación tradicionales— supone la interconexión y la conectividad humana (física, intelectual y emocional) superando cualquier barrera imaginable.

La globalización supone el retroceso de las políticas nacionales y la creciente importancia de las políticas transnacionales que se deciden lejos de los ciudadanos, y por quienes no han sido elegidos por ellos, pero que cada día tienen mucha más importancia en sus vidas cotidianas. Las decisiones económicas tomadas por organismos o corporaciones no democráticamente elegidas cada vez condicionan más las políticas nacionales y la vida de la gente. Por ello, la conciencia social fue cristalizando en un movimiento *altermundista* que defiende otro modelo de desarrollo, una globalización alternativa. En este movimiento tiene una especial relevancia la conciencia social y la conciencia ambiental, el movimiento ecologista, especialmente sensibilizado hoy con los efectos del cambio climático.

Uno de los resultados más evidentes de la globalización es la importancia de las ciudades, de la urbanización del territorio, como puerta de acceso a la economía global de millones de personas. Hablamos de ciudades que se conectan en red y pasan a ser un nodo de esa red general; de ciudades que compiten por atraer y captar talento, inversiones y turismo, siendo en algunos casos tan poderosas como los Estados, y sobre todo, siendo el lugar de innovación por excelencia. Pero estas características las convierten también en lugares de atracción para millones de personas que necesitan de alojamiento, transportes, y servicios en urbes ya de por sí colmatadas. Este proceso de concentración y crecimiento es propio de la historia de la ciudad, y más en los siglos XX y XXI, como pusieron de manifiesto autores clásicos como L. Mumford¹⁹ o P. Hall²⁰. De hecho L. Mumford ya en los años 30 analizaba el continuo crecimiento de la ciudad y la formación de nuevos centros metropolitanos, mostrándose muy crítico con el *gigantismo informe*, la masificación o la desfiguración de la

¹⁸ Hasta que la presión migratoria de los países menos desarrollados a los más desarrollados ha desbordado, con la crisis económica de la primera década del siglo XXI, la capacidad de acogida generando problemas humanitarios muy relevantes.

¹⁹ L. MUMFORD (1938: 285 y ss)

²⁰ P.HALL (1996)

naturaleza. Esta tendencia se convirtió en el modelo dominante en la época de entreguerras y ha seguido siéndolo en las grandes concentraciones urbanas, cada día más pobladas y más numerosas frente a un mundo rural cada día más abandonado.

La pregunta que debemos hacernos hoy, como L. Mumford hace casi un siglo, es si: «el tamaño, poder, equipamientos y riqueza», han logrado mejorar la vida de los habitantes de las ciudades, o si más bien se ha subordinado la ciudad al mito capitalista —o socialista antes en los países del Este y hoy en China—. Y para ello se ha concentrado el poder y los negocios, pero también la cultura y el nuevo modelo de centros de consumo, en las grandes ciudades, despreciando, o subordinado a esos fines, el territorio y el mundo rural. En esta misma línea, se trata de reflexionar si los modelos urbanos que ha propiciado el siglo XX, y en nuestro país las leyes urbanísticas, han logrado una ciudad mejor y más habitable, un medio urbano más humano. Aquella visión crítica que expresaba L. Mumford enlaza con las teorías urbanísticas de la época, y en concreto con Le Corbusier y el Movimiento Moderno, que se convertirá, tras la Segunda Guerra Mundial, en modelo dominante durante décadas, si bien ya desde los años 60 el pasado siglo tuvo importantes críticos y hoy es objeto de revisión plena por lo que supone de insostenible.

Para confirmar la teoría anterior de un modelo dominante consistente en un mundo urbano de grandes concentraciones, basta acudir a los datos que los informe de *ONU Hábitat* nos ofrecen año a año dibujando un panorama incuestionable. El 1950 el 30 % de la población mundial vivía en ciudades, hoy lo hace el 54 % (3,7 mil millones de personas) y para 2050 esta cifra se habrá duplicado. El 40 % de la población de la Unión Europea vive en grandes ciudades y el 27,8 % en el mundo rural²¹. En el mundo hoy existen más de 31 ciudades de más de 10 millones de habitantes (*megacities*) que suponen el 6,8 % de la población mundial. En 2030, se esperan que sean 41 ciudades y un 8,7 % de los habitantes del planeta (730 millones)²². La población urbana supondrá en 2030 el 60 % del total mundial. Tokyo, Delhi, Shanghai, Mumbai, Sao Paulo, Beijing, Ciudad de México, Osaka, ..., encabezan el ranking de *megacities*, en su mayoría en el área Asia-Pacífico. Pero no son solo las ciudades, sino que en

²¹ En Gran Bretaña el 58,6 % de la población vive en ciudades; el 35,8 % en Alemania; el 41,7 % en Francia, y el 48,5 % en España. Por el contrario, el 13,4 % de la población vive en el mundo rural en Gran Bretaña; el 22,6 % en Alemania; el 33,8 % en Francia, y el 25,9 % en España.

²² Hoy existen 436 ciudades en el mundo con una población entre 1 millón y 5 millones de personas (11,6 %, 861 millones de personas); y en 2030 serán 558 ciudades (13,4 % y 1.128 millones de personas).

28 países o áreas, más del 40 por ciento de la población urbana se concentrado en una sola ciudad de más de un millón de habitantes²³.

Esta realidad de un mundo esencialmente urbanizado y de ese modelo de ciudades que sobrepasan cualquier límite o escala humana parece ser un proceso imparable e irreversible, a pesar de las advertencias de los organismos internacionales y expertos. La idea de ciudad global²⁴ o la ciudad de la información global²⁵ es muy propia del siglo XXI, pero debemos tener en cuenta que lo que más la caracteriza es que es algo globalmente insostenible para el planeta²⁶. Nuestro país, sin embargo, parece escapar a esta realidad, pues nuestras ciudades siguen manteniendo una escala racional. Las consecuencias de esta situación constituyen una verdadera preocupación en la agenda de distintos organismos internacionales. Pero la presión económica y social para favorecer la concentración de actividades y la generación de riqueza y conocimiento que conlleva, hacen que esa preocupación no se vea traducida en acciones transformadoras. En los mejores supuestos, se queda solo en recomendaciones, declaraciones de intenciones más o menos grandilocuentes de los organismos internacionales, o catálogos de buenas prácticas. La cara más negativa de estas concentraciones urbanas es el mantenimiento, y proliferación, de los conocidos como *slum* o barrio marginal²⁷ en los que viven millones de personas; la cada día más evidente polarización social —ciudad dual— propia de la globalización; y la tematización de la ciudad contemporánea —ciudad del espectáculo—²⁸.

²³ Estas "ciudades primate" incluyen, por ejemplo, a Hong Kong; Región (SAR) de China, con 7,4 millones de habitantes en 2016; y Singapur, una ciudad-estado con 5.7 millones habitantes (The World's Cities en 2016, Data Blooket, United Nations).

²⁴ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:57)

²⁵ P.HALL (1996:414 y ss)

²⁶ J. GUTIERREZ HURTADO, (2010: 41-55), analiza el "Informe sobre el desarrollo mundial, 2009", del Banco Mundial que sugiere que: «los territorios deben apostar inequívocamente por las ventajas de la concentración de las actividades económicas y por las economías de escala como forma de materializar su desarrollo económico en un contexto internacional de plena liberalización comercial y financiera», lo que a su juicio, va a conllevar unos efectos sociales y ambientales que el Informe voluntariamente obvia.

²⁷ Slum, es un término victoriano ya utilizado por los fundadores del urbanismo moderno en la Inglaterra del siglo XIX. ONU-Hábitat, Kenia (abril, 2017) los define como «área residencial urbana altamente poblada que consiste principalmente de unidades de vivienda decrepitas y muy pobladas en una situación de infraestructura deteriorada o incompleta, habitada principalmente por personas empobrecidas».

²⁸ Para C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:68 y ss) la ciudad contemporánea se ha instalado en la lógica de la desigualdad, la segregación y el conflicto. La ciudad espectáculo, ocio, cultura y consumo, se impone en muchas ciudades como factor de desarrollo y competitividad frente a otras ciudades.

La globalización de la economía, de la tecnología y de los medios de comunicación, así como la visualización del indudable poder de las minorías elitistas, ha supuesto que los movimientos sociales, como respuesta de la sociedad civil frente al nuevo orden global, tengan mayor visibilidad. Estos movimientos —“la globalización del descontento” —²⁹ han globalizado los problemas, poniendo en lugar preferente los medioambientales derivados de este modelo e impulsando un renacimiento del movimiento ecologista.

D) La ética ambiental y su influencia política en el final del siglo XX

La agenda social y política de las últimas décadas del siglo XX ha tenido muy en cuenta la creciente preocupación por el medio ambiente, así como las consecuencias que para el planeta supone el modelo de crecimiento y desarrollo hegemónico que conlleva la globalización. No obstante, la generalización en los países más desarrollados de esa preocupación por el futuro del planeta ya no lo es solo por lo relacionado con la naturaleza o el medio ambiente, sino que también lo es con respecto a un modelo de consumo, vida, comunicación, movilidad, construcción de la ciudad, ocupación del territorio y del suelo, que cada día más organismos internacionales, estados y ciudadanos consideran insostenible. A esta preocupación responde la ética ambiental³⁰ que procura hacer compatible el desarrollo con los objetivos ambientales, entre ellos la sostenibilidad. La progresiva influencia social de valores de la nueva ética ambiental³¹ ha hecho que la corriente denominada “ambientalismo comunitario” o “nuevo humanismo ecológico” se vea como un contrapeso o una corrección de las peores consecuencias de la concepción neoliberal de la globalización. Entre esas consecuencias quizás la más relevante sea la explotación ilimitada de los recursos, no solo en el primer mundo, sino en todo el planeta, con la incorporación al consumo global a miles de millones de personas del llamado *tercer mundo o de las nuevas economías emergentes*. Hacer compatible y gestionar de un modo sostenible los recursos naturales con las necesidades de desarrollo, presente y futuro de cada día más seres humanos en todo el

²⁹ M. CASTELLS (1997: Vol.2, 135-158)

³⁰ Entendida como: «...el estudio de las cuestiones y principios normativos relacionados con las interacciones de los seres humanos con el ambiente natural, y con sus contextos y consecuencias. Es un sector crucial de la ética aplicada, implícitamente necesario para la orientación de los individuos, las sociedades y los gobiernos de cara a determinar los principios que afectan a sus políticas, sus estilos de vida y sus acción en toda la gama de problemas ambientales y ecológicos, y a evaluar de estas acciones, estilos de vida y políticas». R. ATTIFIELD (2010:78).

³¹ En relación a esta materia es muy interesante la sistematización y opiniones de J.C. ALLI ARANGUREN y J.C. ALLI TURRILLAS (2008: 157-242).

planeta, es una realidad que hace cada día más compleja la gestión y la gobernanza del territorio. Por ello la preocupación teórica y científica se traslada a la realidad social, política y económica de todas y cada uno de los Estados y de las ciudades³².

Este pensamiento tiene su reflejo en los movimientos sociales, el movimiento ecologista, y en la política desde los primeros años 80 con la entrada en 1983 de Los Verdes/Die Grünen, en el Parlamento alemán. El año 1968, como ya expusimos, supone la visibilidad y el protagonismo incipiente del movimiento ecologista en diferentes partes del planeta. En el mismo convergen movimientos medioambientalistas, pacifistas, feministas, culturales, libertarios o autonomistas en contra de la cultura del progreso ilimitado y del consumo como motor de la economía. La conciencia ecológica nace en los años inmediatamente anteriores. Pero será a partir de la década de los setenta, y en paralelo a la preocupación manifestada en distintos foros internacionales, cuando el movimiento ecologista enraíce en el mundo occidental como el principal movimiento social y global, junto con el feminismo. Estos movimientos logran, en buena medida, condicionar —o concienciar— la agenda de los países desarrollados al situar el problema medioambiental como una prioridad. En los años 70 se crean distintas organizaciones no gubernamentales de tipo institucional ecologista en distintos países. Suponen una respuesta a la incapacidad de los partidos tradicionales de afrontar los problemas medioambientales, y la superación del conservacionismo como única respuesta a los problemas ambientales. Inicialmente son movimientos menos activos en su militancia y reivindicaciones, si bien con el paso de los años la conciencia y activismo social fue creciendo. Organizaciones como Greenpeace o WWF-ADENA han alcanzado una presencia en la opinión pública mundial liderando campañas contra la energía nuclear, el calentamiento global, el agujero en la capa de ozono, la lluvia ácida y poniendo en el centro del debate político la sostenibilidad y, más recientemente, el cambio climático.

Pero para entender el logro de esta influencia del movimiento ecologista en apenas tres décadas no podemos olvidar que él mismo, convertido en partido político, en 1983 entró

³² En España, esta preocupación tuvo una pronta traducción en el mundo del Derecho, si bien que sin mucho arraigo. Sí bien, con cierta influencia en determinada jurisprudencia en relación a la importancia del medio ambiente en nuestro ordenamiento. En concreto fue L. PAREJO ALFONSO quien ya en 1994 (siguiendo al K. Bosselmann) introduce la idea de un “Estado ecológico de Derecho” hacia el que caminarían las sociedades industriales instaurando un “...nuevo orden, presidido por el concepto de “desarrollo sostenible”, capaz de armonizar economía y ecología.” (1994:226)

por primera vez en el *Bundestag* alemán de la mano de Los Verdes/Die Grünen, obteniendo en 1987 un 8,3 % de los votos y consolidándose en torno a ese porcentaje desde entonces; ni tampoco que en 1998 (hasta 2005) formó parte del Gobierno Federal Alemán. Porque todo esto le permitió impulsar políticas y medidas legislativas de largo alcance que han sido asumidas por el resto de formaciones políticas, y sobre todo, por la opinión pública europea y organismos internacionales como medidas necesarias. El ecologismo institucional o político ha asentado su representación en todo los países de Europa, bien como partidos autónomos o bien como parte del ideario de partidos o coaliciones más tradicionales, como es el caso español. En el Parlamento Europeo en la presente legislatura (2019-2024) cuentan con 69 eurodiputados y un 9,19 % de los votos, siendo la cuarta fuerza política en la Eurocámara, pero la segunda en Alemania, terceros en Francia y siendo fuertes en Holanda, Bélgica o Irlanda ³³

E) La construcción internacional del paradigma de la sostenibilidad. Desarrollo sostenible y Unión Europea

La evolución ideológica, económica y social, así como la creciente preocupación ambiental en la segunda mitad del siglo XX, encuentra en el concepto de sostenibilidad la construcción que aporta un enfoque de integración de las consideraciones ambientales y sociales en todas las actividades en el territorio. Y precisamente esto, unido a la influencia social y a la relevancia política del movimiento de ideas ecologistas, permitió que la *ética de la sostenibilidad* fuera recogida en distintos documentos de organismos internacionales tales como: la *Carta de la Tierra* de 2000; o el Manifiesto por la vida por una ética de la sustentabilidad, Sao Paulo, Brasil, 2002. Sería en la Declaración de Johannesburgo (2002) — Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible—, donde se plasma con mayor intensidad estos principios éticos y compromisos con el desarrollo sostenible. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1991, que implicaba limitaciones ecológicas para un sistema económico más eficiente, completó la definición de desarrollo sostenible “el desarrollo sostenible implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas”.

³³ En las elecciones de los Estados de Baviera y Hesse (República Federal Alemana), celebradas en octubre de 2018, Los Verdes lograron casi el 20 % de los votos, superando ampliamente al partido socialdemócrata.

Si tras la Segunda Guerra Mundial el compromiso se dio entre la economía capitalista y las ideas socialdemócratas en política social, alumbrando el Estado de Bienestar, el siglo XXI parece alumbrar un nuevo compromiso: entre desarrollo y conservación. Este compromiso resultaba necesario para hacer aceptables, para muchos ciudadanos y opiniones públicas de los países más desarrollados, tanto la globalización como la nueva sociedad en red que iba a ocupar el siglo XXI³⁴. La traducción de este compromiso, con más o menos fortuna, se plasmará en políticas y acciones concretas que en algunos casos llevarán a cambios sociales profundos. Pensemos en la movilidad y el uso inteligente del automóvil; en la gestión y generación de los residuos que conduce a la economía circular; la gestión del agua, las energías renovables o la alimentación. Pero también lo es en la producción de normas que van a ir adoptado los Estados y que van a condicionar un importante número de actividades económicas. En nuestro caso la forma de asentarse en el territorio, constituyendo un Derecho ambiental, cada día más importante y presente. El Derecho al Medio Ambiente sano es hoy reconocido como un Derecho Humano de tercera generación. A partir de la década de los ochenta se incorporan nuevas reivindicaciones y demandas sociales de los Derechos Humanos, relativas a la calidad de vida, la paz o las nuevas tecnologías de la información. El principal valor de estos derechos ya no es la libertad individual o los derechos económicos, sociales y culturales propios del Estado de Bienestar —Estado social y democrático de Derecho— que se incorporan en la Declaración Universal de 1948, sino la solidaridad. Se trata de responder de forma colectiva a los nuevos retos del planeta exigiendo el respeto a una calidad de vida intergeneracional. Son derechos heterogéneos entre los que podemos situar el derecho al medio ambiente sano, al desarrollo sostenible o al acceso a una vivienda digna.

Será la Unión Europea³⁵ donde quizás más se ha interiorizado, e incorporado, el concepto a sus Tratados, Directivas y documentos de su *Derecho débil o soft law*, en el bloque del Derecho ambiental. Los Tratados originarios no hacían referencia, o mención, al medio ambiente. Pero ya la preocupación ambiental se pone de manifiesto en 1972, en la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, y la

³⁴ Para J. PÉREZ ADÁN (1997: 33-45) se introduce: «la consagración del mercado corregido como un capitalismo verde, que no supera ni el consumo insostenible ni el despilfarro de los recursos naturales, tratando de conseguir un mantenimiento del sistema productivo capitalista dentro de un cierto respeto al medio con garantías de su conservación para generaciones futuras».

³⁵ F.E.RAMALLO LÓPEZ (2014a:40-68); J.L.PIÑAR MAÑAS (2003: 193-198) y A.M.MORENO MOLINA (2008:100-129) donde hace un completo desarrollo de la relación urbanismo y medio ambiente en la regulación normativa de la Unión Europea, pasando de la indiferencia al progresivo interés. También M.D. SÁNCHEZ GALERA (2018:2791-2805).

entonces CEE comienza a poner en su agenda el medio ambiente. Esta inicial preocupación va dando paso, en gran parte por la irrupción de la ética ambiental en lo social y político, al progresivo reconocimiento del derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado. Incorporado a la tercera generación de derechos fundamentales de la persona, el mismo se traslada a los derechos positivos y jurisprudencias comunitarias y de los Estados miembros de forma intensa. Ello ha dado lugar a la integración de la variable ambiental en todas las políticas de la Unión Europea cuya primera manifestación, como título de políticas comunitarias, la encontramos en la aprobación del Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1987³⁶. En ella se consagra la política ambiental europea como una de las más importantes de la Europa unida, introduciendo el Título VII, el dedicado al medio ambiente, en el que se hace referencia a este último como competencia compartida donde operará el principio de subsidiariedad. Estableciendo los principios que habrán de regir la acción ambiental —prevención, corrección y quien contamina paga— en la Unión. Este principio nuclear de la UE se verá fortalecido con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992) que incorpora entre los objetivos generales de la Unión: la protección ambiental y el crecimiento sostenible — «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente...» (art.2) —³⁷. El Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997) reforzó la idea de desarrollo sostenible al introducir el término en la nueva redacción del Preámbulo y del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea³⁸. Las Conclusiones del Consejo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 crearon «Una estrategia para el desarrollo sostenible». Hoy lo encontramos en el Preámbulo y artículo 3.3 y 3.5, y el art.21, apartado 2, letras d) y f) del Tratado de la Unión Europea (TUE) — Lisboa, 13 de diciembre de 2007, versión consolidada DOUE 30.03.2010—³⁹.

³⁶ Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 29 de junio de 1987. Se incorporan tres principios funcionales básicos en materia de medio ambiente: principio de acción preventiva —complementado posteriormente por el de cautela—, el de corrección y el de quien contamina paga.

³⁷ En todo caso, no se debería confundir crecimiento y desarrollo, pues, a pesar del empeño de los defensores a ultranza de la economía de mercado la tendencia de identificar ambos términos, y añadir el apellido “sostenible”, ello no es necesariamente cierto y nuestra cultura ya no identifica mutatis mutandis crecimiento con desarrollo.

³⁸ M.D.SÁNCHEZ GALERA (2018:2792-2793)

³⁹ En el Preámbulo: “Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente...»; y, en el art. 3.3:

«La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión Europea utiliza y asume el término de desarrollo sostenible en base a la teoría de las tres sostenibilidades, y lleva informando acerca de las políticas económicas, sociales y ambientales desde finales del siglo pasado. En cualquier caso, si bien la Unión Europea carece de competencias sustantivas en materia de territorio, urbanismo y vivienda, hoy se puede concluir que existe un amplio consenso doctrinal⁴⁰ por el que competencias sectoriales como la protección del medio ambiente (art. 11 y 192 TFUE) y el objetivo de cohesión territorial permiten al Consejo adoptar medidas que incidan directa e indirectamente en la “ordenación territorial” y en la “utilización del suelo”. Esta conclusión lleva a mantener que las citadas competencias son instrumento suficiente para crear un *corpus* normativo, o un Derecho ambiental europeo, con evidente incidencia y *vis atractiva* para la regulación nacional de la ordenación del territorio y el urbanismo en cuestiones tales como: la evaluación ambiental estratégica, la planificación hidrológica, las normas de protección de suelo y de los espacios naturales, la construcción sostenible y el rendimiento energético de los edificios⁴¹.

El concepto jurídico de desarrollo sostenible, hoy ya un valor jurídico⁴², verdadero principio general del derecho, invocable y aplicable por los Tribunales, consiste según Michel Decleris:

«a) la conservación y recuperación, cuando ésta sea necesaria, del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo, y b) la inclusión de

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo»

⁴⁰ Sobre este tema resulta de gran interés el libro de BUSTILLO BOLADO Roberto O. y GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta (Directores) (2014): Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y políticas públicas. También en este tema, así como en otros aspectos relacionados con esta investigación, SERRANO LASA, I. (2017: 29-72) en los que se aporta referencias doctrinales y jurisprudenciales, tanto españolas como comunitarias, de gran interés.

⁴¹ Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación a los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre del Parlamento Europea y del Consejo, relativa a la evaluación de la repercusión de determinados proyectos público y privados sobre el medio ambiente; Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestre y Directiva 79/409, de 2 de abril de relativa a la conservación de las aves silvestres; Directiva 2000/60/CE, por la que se establece el marco comunitario de actuaciones de gestión del agua; Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europea y del Consejo, relativa al rendimiento energético de los edificios; y Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europea y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética. En este mismo sentido M.D.SÁNCHEZ GALERA (2018:2796-2997)

⁴² J.L.PIÑAR MAÑAS (2003:190); F.E.RAMALLO LÓPEZ (2014a:131-159) y M.A.MORENO MOLINA (2008:66-81)

criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación de las decisiones sobre el desarrollo, tanto públicas como privadas»⁴³.

El desarrollo sostenible se ha convertido en título habilitante para las actuaciones de las Administraciones públicas, que podrán decidir medidas relativas para su consecución en políticas y a campos tan variados — y para todos comunes y habituales— como los residuos; la ordenación del tráfico; la contaminación atmosférica, lumínica o acústica; las condiciones y normativas técnicas de edificación; las energías; las condiciones técnicas de los automóviles; el turismo y el transporte; los productos alimenticios, su producción y su distribución, y así hasta un casi infinito número de actividades cotidianas. M. Decleris llegó a individualizar los principios en lo que vino a llamar «derechos del desarrollo sostenible», siendo, para él, el más importante la sostenibilidad⁴⁴. Este principio implica un mundo *sistémico* en el que cada uno de sus elementos «ocupa el lugar correcto». Para M.D. Sánchez Galera el liderazgo mundial de la UE en materia de cambio climático⁴⁵ y su preocupación por producir un importante número de instrumentos normativos en este campo, así como estrategias entorno a la sostenibilidad, le ha llevado a definir un «modelo de gobernanza basado en el paradigma de la sostenibilidad ambiental y social...».

Profundizar en la eficacia jurídica “operativa” del principio de desarrollo sostenible, y más concretamente en su perfil territorial y urbanístico —desarrollo urbano sostenible— será objeto de reflexión en capítulos posteriores, pero quede aquí que se pueden apreciar dos dimensiones⁴⁶: el inspirador y el hermenéutico. El primero va desde la formulación de declaraciones o tratados internacionales; su recepción constitucional y legal al regular el territorio y el medio ambiente en general; servir de marco inspirador de políticas sectoriales; hasta la elaboración de instrumentos de ordenación urbanística local, proyectando una «fuerza material sobre foro o centro de decisión político-institucional respectivo». Como veremos eso ha sido así, y se ha reforzado en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico estatal y autonómico desde 2007, pero también desde otras legislaciones sectoriales, y en la práctica

⁴³ J.L.PIÑAR MAÑAS (2003:187)

⁴⁴ En J.L. PIÑAR MAÑAS (2003:191)

⁴⁵ M.D.SÁNCHEZ GALERA (2018:2799-2800). Esta misma opinión mantiene J.RIFKIN (2019:125-129) quien da a ello gran relevancia. A su juicio la Declaración del Parlamento Europeo en 2007 que garantiza la fórmula 20-20-20 para avanzar la descarbonizar la Unión Europea, es un ejemplo de esa decidida voluntad de lograr objetivos ambiciosos frente al cambio climático.

⁴⁶ Así lo expone M.A.MORENO MOLINA (2008:66-81) de forma amplia y muy justificada.

urbanística con la aprobación de planes generales que, al menos, sitúan en principio de desarrollo sostenible como idea de referencia sobre la que se construye el plan en sustitución de otros fines que regían los planes de décadas anteriores. En el ámbito urbanístico, como expondremos, el principio de desarrollo sostenible ha adquirido una fuerza inspiradora «de primer orden»⁴⁷, con suficiente peso para que las normas, pero sobre todo los planes y programas que se elaboren y aprueben deban responder a un determinado modelo de desarrollo urbano que debe ser sostenible, o al menos hasta la fecha debe denominarse como tal, y no solo en cuanto a su contenido sino también en cuanto a su carácter procedimental.

Más allá de la Unión Europea, lo que ha convertido el concepto de desarrollo sostenible en referente mundial, —en ocasiones en una expresión icónica vacía de contenido por repetida e inconcreta—, son las Conferencias de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. La primera, Río 1992 (Declaración de Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo) supone que la protección del medioambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo. A su vez supone el inicio de la utilización de distintas técnicas como la evaluación de los impactos ambientales de las políticas, planes y programas o la interiorización de costes ambientales, comprometiéndose los estados a reducir las modalidades de producción y consumo insostenible. La Declaración incorpora —Principio tercero— el desarrollo sostenible como forma de ejercer el derecho al desarrollo, “en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Hoy podemos afirmar que Río1992 era una buena declaración pero poco, o nada, realista y efectiva al margen del hecho de que lograra ir generando una conciencia en esa época todavía minoritaria.

La Cumbre de Johannesburgo, Cumbre sobre Desarrollo Sostenible Río+10, (2002), formula su declaración política con los tres pilares de la sostenibilidad, interdependientes y sinérgicos (desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental), en la línea de profundizar en la interpretación del *Informe Brundtland*, insistiendo y reiterando los principios que se venían utilizando desde Río 1992.

En la conferencia Río+20, Río de Janeiro, 2012, (Resolución de la Asamblea General de 27 de julio de 2012 66/288. *El futuro que queremos*) será donde se comienzan a sentar las

⁴⁷ M.A.MORENO MOLINA (2008:73)

bases de una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, de los principios de conferencias anteriores y de los Objetivo de Desarrollo del Milenio de 2010. La progresiva socialización e interiorización por las opiniones públicas nacionales de la problemática ambiental más grave para el planeta, el cambio climático, ha contribuido a avances significativos en el compromiso de los gobiernos. Así se reafirma el marco institucional de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y la gobernanza ambiental internacional fortaleciendo el funcionamiento del PNUMA. Pero también en Río+20 encontramos que el problema de las ciudades se considera como un factor esencial de la sostenibilidad futura, y el calentamiento global, un riesgo muy importante por su incidencia, de tal modo que todo esto debe abordarse de forma integral desde la planificación, la gestión del suelo y desde el urbanismo. Por ello hace una referencia muy importante a las “Ciudades y asentamientos humanos sostenibles” con ideas y principios que deberían conformar un modelo de desarrollo urbano sostenible para el futuro. Desde un enfoque holístico, este modelo debería priorizar la vivienda asequible y la renovación urbana, así como la mejora de la calidad de vida de los barrios marginales o de infravivienda espontánea, pero siempre reconociendo la necesidad de conservar el patrimonio natural y cultural revitalizando los distritos históricos y los centros de las ciudades. De hecho, este es en las primeras décadas del siglo XXI el gran problema de muchas ciudades en países emergentes o en proceso de desarrollo y crecimiento tanto en Asia como en Latinoamérica o en África.

La Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015 aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, compuesta de 17 Objetivos y 169 metas que deberán estimular durante los próximos años la acción de los gobiernos. La nueva agenda reconoce que “la gestión y el desarrollo sostenible del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de nuestros pueblos”, lo que requiere un esfuerzo para minimizar el impacto de la ciudad en el sistema climático mundial. El Objetivo 11 se refiere al logro que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

2. La sostenibilidad de los asentamientos urbanos: la construcción del concepto de desarrollo urbano sostenible

A) La construcción internacional de un nuevo modelo de crecimiento urbano

Las distintas Declaraciones de las conferencias internacionales, a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior, contemplan la creciente preocupación por el medio

urbano como parte esencial del problema de la sostenibilidad, todavía más si atendemos a la creciente y casi imparable tendencia a la urbanización y al crecimiento de las ciudades. Esta visión de lo urbano entiende la transformación del suelo rural en una doble perspectiva: como afección a un recurso no renovable desde una perspectiva medioambiental; y como un elemento esencial para proporcionar una mejora de la calidad de vida de los seres humanos relacionada con el hecho urbano. La relación de la ciudad con el cambio climático; el modelo de ciudad —compacta o dispersa—; y la incorporación de las nuevas tecnologías a la misma —ciudad inteligente—, van a ser tres cuestiones claves para definir la contribución del nuevo modelo de crecimiento urbano a la sostenibilidad.

La citada preocupación se fue plasmando, con mayor o menor intensidad, en los distintos documentos que hemos analizado. Río 1992 creó la Agenda Local 21 como un programa dinámico (Programa 21) que analiza y propone políticas en diversas áreas —no solo en el territorio o el medio ambiente— con un fuerte acento social⁴⁸. En relación a la planificación urbana, propone el uso sostenible del territorio y la visión de un urbanismo que aborde también lo ecológico y lo social⁴⁹. Pero será la Carta de la Ciudad Europea hacia la sostenibilidad, conocida como Carta de Aalborg (1994)⁵⁰, la que dé un impulso definitivo para llevar el compromiso de la sostenibilidad a los municipios mediante los planes de acción local hacia la sostenibilidad. Como ya sabemos, no nos encontramos ante instrumentos urbanísticos o territoriales, sino ante planes de acción participativos mucho más amplios, y por ello muchas veces ambiguos o difusos⁵¹. Así, el intento de relacionar o sumar la Agenda 21 y su plan de acción local con el planeamiento urbanístico general, ha sido un intento realizado en algunos municipios⁵², pero de forma anecdótica y muy voluntarista. La realidad

⁴⁸ En relación con la Carta de Aalborg y Agenda 21, véase A.M. MORENO MOLINA (2008:129-131)

⁴⁹ Así lo encontramos en J. ALLENDE LANDA (1995: 273)

⁵⁰ Sobre los programas de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente véase F.E.RAMALLO LÓPEZ (2014a:46-69)

⁵¹ Para F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2018:38) son documentos esencialmente ambientales.

⁵² Como ejemplo de buenas prácticas, así reconocido por el Gobierno de Navarra en 2017, podemos citar que durante el año 2014 el Ayuntamiento de Arguedas, pequeña población de la Ribera de Navarra de 2.330 habitantes, desarrolló un ambicioso proceso participativo, relacionado con la Agenda Local 21 y su sistema de participación, para elaborar su EMOT, definir el modelo de municipio que se quería, sus estrategias de desarrollo y las iniciativas urbanas que la ciudadanía quería recoger en el Plan, valorando alternativas y construyendo el planeamiento desde las necesidades y aspiraciones locales.

Al respecto véase A.M. MORENO MOLINA (2008:144-163) quien realiza un profundo análisis sobre la relación y vinculación entre la Agenda Local 21 y el planeamiento urbanístico municipal como traslación de los principios de sostenibilidad al ámbito urbanístico. A su juicio, y citando ejemplos como Terrasa o Calvia, un proceso de Agenda 21 «puede concluir en la determinación de numerosos criterios de sostenibilidad, de líneas de

más habitual ha venido siendo que la Agenda Local 21 y el urbanismo local se han visto como dos extraños con relación tangencial, con coincidencias, pero sin ser parte de una misma realidad y poder aportar soluciones a un mismo problema. Esto parece poco comprensible, pues la relación entre ambos instrumentos es más que evidente. El diagnóstico de la problemática local será coincidente, la construcción participativa se efectuará con los mismos o similares agentes sociales, y el objetivo será, o debería ser el mismo: lograr un modelo de ciudad sostenible.

Nos interesa aquí hacer mención a uno de los compromisos adoptados en Aalborg+10, conferencia celebrada en la ciudad danesa diez años después (2004) de la Conferencia citada, y que se refiere a la “Planificación y diseño urbanístico” (compromiso número 5). Los firmantes parten de una clara opción por asumir un papel estratégico en el diseño y la planificación urbana y a enfocar los temas ambientales, sociales y económicos hacia el bien común. Y esto les lleva a asumir los compromisos de: trabajar para la regeneración urbana y la conservación del patrimonio cultural, evitando el crecimiento urbano desmesurado con el menor consumo de nuevos suelos; asegurar una ciudad en que convivan distintos usos con un resultado equilibrado; y requerir una arquitectura —y una construcción— sostenible y de alta calidad, favoreciendo las nuevas tecnologías en la edificación. La importancia de estas ideas radica principalmente en que se verán reflejadas *mutatis mutandis* en nuestra legislación del suelo en 2007.

Una mayor concreción sobre el «desarrollo sostenible de los asentamientos humanos» se había producido en la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul 1996. En ella se habla de la necesidad de «mejorar la calidad de vida de los asentamientos humanos»; de mejorar nuestras ciudades para lograr una mejor vida para sus ciudadanos; o de la necesidad de proveer de viviendas dignas y asequibles como respuesta a una necesidad social. Igualmente se plantea lograr que los «asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización», concluyendo la Declaración con una rotunda propuesta de un futuro mejor. Esta propuesta, en 1996, todavía quedaba muy lejos de convertirse en realidad, pero denota un progresivo convencimiento de la necesidad de acometer cambios profundos en nuestros modelos de crecimiento urbano, en esa fecha, más retóricos que efectivos. La Declaración de Estambul hace suyos los principios de Río 1992,

actuación y proyectos concretos que van a tener posteriormente cabida [...] en todas las iniciativas, programas y planes del municipio, entre los que se encuentran desde luego los urbanísticos».

aplicándolos a uno de los principales factores de consumo de recursos no renovable como son los asentamientos humanos —las ciudades—. Como hemos expuesto será en Río+20, y sobre todo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde cada vez se reconozca una mayor preocupación por la sostenibilidad urbana para los próximos decenios. Y ello por lo trascendencia que tiene la acción humana sobre las ciudades para combatir las principales amenazas ambientales y en cuanto al cambio climático en el planeta.

La Unión Europea, como ya expusimos, asume desde el Tratado de Maastricht la protección del medioambiente y un desarrollo y crecimiento económico sostenible como uno de los objetivos y políticas de la Unión. Y esto da lugar a importantes Directivas relacionadas con el medioambiente, aunque no en relación a la ordenación del territorio, el urbanismo o la ciudad, sino limitándose aquí a elaborar distintos documentos intergubernamentales, o de las instituciones europeas, que en próximos apartados analizaremos con mayor detalle. Pero estos documentos van creando, en línea con los documentos de las distintas conferencias de Naciones Unidas, una cultura común que va dando respuesta a los retos de un mundo crecientemente urbanizado. Una cultura en la que cada día tiene más importancia la función de las ciudades, las regiones metropolitanas, y sobre todo la red de ciudades como nodos de innovación y crecimiento económico. La Unión Europea con un indiscutible protagonismo en la construcción de un nuevo modelo para el desarrollo urbano sostenible, no tiene competencia directa alguna en materia de suelo, urbanismo o vivienda. Pero aún así, acudiendo a otros títulos, como el medio ambiente, ha definido e impulsado un modelo de crecimiento reconocible, el modelo de ciudad compacta frente a otros modelos ambiental, social y económicamente insostenibles⁵³. Estas ideas plasmadas en documentos como la Estrategia Territorial Europea, o en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000) servirán de marco a las distintas legislaciones, estatal y autonómicas, así como a los instrumentos de ordenación territorial que durante el presente siglo se han ido aprobando para hacer efectivo éste cambio de paradigma.

⁵³ D.J.VERA JURADO (2018:203-204). A su juicio la Unión europea impone una ordenación del territorio y un urbanismo que se guíe por los siguientes criterios: Evitar el crecimiento desmesurado y las bajas densidades urbanas; evitar el crecimiento disperso y no en continuidad; asegurar unos usos mixtos para el suelo; recuperar el suelo urbano y excluir la prioridad del desarrollo de suelo urbanizables; y limitar el consumo injustificado de suelo, entendido como recurso natural.

El Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles que estableció el Plan de Actuación de Lisboa (1996), o las distintas Comunicaciones de la Comisión⁵⁴ hasta el Informe sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE (2015), son piezas de la construcción de una cultura urbana en la que debe jugar un papel relevante nuevas políticas entre las que son esenciales el modelo de crecimiento y de movilidad. Por su propia naturaleza estos documentos no tienen un carácter normativo para los Estados miembros, pero conforman unos principios inspiradores, *un corpus normativo*⁵⁵, que deberán concretarse en las legislaciones nacionales, y en nuestro caso autonómicas. La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 («Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas») —Gödöllo (Hungría), 19 de mayo de 2011— es el documento más completo donde la Unión Europea ofrece una nueva estrategia para el desarrollo territorial. Apuesta por un desarrollo policéntrico y equilibrado; el fomento de un desarrollo integrado de las ciudades, regiones rurales y regiones específicas; competitividad global; mejora de la conectividad; gestión y conexión de los calores ecológicos, culturales y paisajísticos de las regiones. Su implementación se verá apoyada desde la Unión por políticas y medidas de fomento y protección de la ciudad, tales como la iniciativa *Urban, DUSI* o los Fondos FEADER, la introducción del concepto de gobernanza urbana o el progresivo avance hacia la gestión estratégica e integrada de las ciudades⁵⁶. A juicio de F.E.RAMALLO LÓPEZ (2014a:64), de la lectura de estos diferentes documentos, «la Unión europea impone un desarrollo de las ciudades, y por tanto, una ordenación del territorio...» basada en criterios como: evitar el crecimiento desmesurado, evitando bajas densidades; usos mixtos del suelo; recuperación del suelo urbano; y limitar el consumo injustificado de suelo.

Como el último hito de estas ideas emanadas de conferencias internacionales, diremos que los principios del desarrollo urbano sostenible se han plasmado en la Nueva Agenda Urbana —Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —, Conferencia Hábitat III, Quito (2016), en el contexto de la Agenda 2030 y como desarrollo del Objetivo 11 de la misma. La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación

⁵⁴ Comunicación de la Comisión de 1997 -“Hacia una política urbana para la Unión Europea”-; 1998 -“Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”-; 2004 -“Hacia un estrategia temática en el medio ambiente urbano”-; o 2006 -“Estrategia Temática para la protección del suelo”-.

⁵⁵ Así lo entiende S. GALERA RODRIGO (2006:161-162)

⁵⁶ M.GÓNZALEZ MEDINA (2018:35-60)

entre la buena urbanización y el desarrollo⁵⁷. De esta forma se adopta un compromiso en pro de un cambio de paradigma urbano reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es esencial para lograr el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos. Por eso, para lograr la aplicación efectiva de los compromisos se vuelve a reiterar la idea de “Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano”, que propone la aplicación de la planificación integrada y el fomento de las medidas de regeneración y adaptación de las zonas urbanas, incluida la mejora de los barrios marginales. Los principios que propone ya se han convertido en lugares comunes: uso eficaz del territorio, compacidad, conectividad, usos sociales y económicos mixtos, densidad, crecimiento controlado y reducción de los problemas que genera la movilidad.

Como vemos, la Nueva Agenda Urbana, como último documento emanado de conferencias internacionales, está concretando uno por uno los elementos del nuevo paradigma del urbanismo sostenible. Por eso a lo largo de este trabajo quiero analizar cómo se ha incorporado ese nuevo paradigma a nuestro Derecho positivo y cómo va a influir en toda la actuación sobre el desarrollo urbano de los poderes públicos, administraciones y particulares en los próximos años, configurando un nuevo sistema urbanístico español.

En definitiva, el desarrollo sostenible persigue la adopción de formas de desarrollo que hagan compatible la utilización de los recursos disponibles con las posibilidades que tiene nuestro entorno medioambiental de satisfacer las necesidades presentes y futuras, dentro de los límites que permite la capacidad de soporte de los ecosistemas. Este reto conlleva la necesidad de modificar hábitos de consumo, teniendo presente que los recursos de nuestro planeta no son ilimitados. Del mismo modo, obliga a adoptar un cambio de actitudes en nuestra sociedad; a lograr un equilibrio entre ciudad y entorno natural, sacrificando algunos de los privilegios de la población urbana en favor de opciones que puedan ser asumidas por los sistemas naturales⁵⁸; a asumir una profunda transformación de nuestros valores básicos y abandonar algunas “prácticas insostenibles”, todo ello para así revertir nuestros hábitos destructivos. Y dentro de esta evolución necesaria de nuestro modelo de crecimiento se

⁵⁷ Nueva Agenda Urbana., 2017, Secretariado de Hábitat III Naciones Unidas. Recuperado el 18 de diciembre de 2017, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

⁵⁸ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:91)

encuentra el crecimiento urbano —la producción de suelo apto para la edificación— pues como veremos, la ciudad es uno de los mayores consumidores de recursos del planeta⁵⁹.

B) El concepto de urbanismo sostenible en la España del urbanismo expansivo

Hoy es un lugar común que la crítica al modelo de desarrollo urbano expansivo del siglo pasado⁶⁰, ha concluido con un nuevo paradigma del modelo o sistema urbanístico español, donde la idea de desarrollo sostenible es la nueva clave de bóveda de nuestro urbanismo. La ordenación del espacio y del territorio se ha convertido en pieza clave para la sostenibilidad. La densidad o la dispersión como forma de ocupación del suelo, es parte de una estrategia a favor del desarrollo sostenible a escala comunitaria y nacional⁶¹. Como posteriormente desarrollaré, los documentos comunitarios que constituyen el *soft law* suponen un completo, asumido socialmente y cada día más consistente, *corpus* de directrices y estrategias para el desarrollo del territorio de forma integrada, en la que confluyen distintas y diversas políticas. Esta estrategia conduce a una novedosa forma de entender la relación campo-ciudad, así como ofrece otra mirada sobre el suelo. Éste ya no será un recurso principalmente económico, sino un recurso natural no renovable, y por tanto valioso en sí mismo y no por la ocupación del mismo y por lo que sobre el mismo se pueda producir, siendo el «mejor y mayor uso» posible la urbanización, su transformación en suelo urbanizado para edificar sobre el mismo. Por ello hemos transitado de una concepción de extensión de la ciudad hacia el campo, la naturaleza y un paisajismo romántico, —ciudad jardín de E. Howard o la ciudad pequeña rodeada de zona verde de J. Ruskin de comienzos del siglo XX— a un ecologismo urbano que entiende que la única opción posible es una ciudad más urbana, densa, diversa y verde. Se trata de superar la urbanización como modelo y volver al urbanismo como forma de construir la ciudad, entendida como espacio social en el que se

⁵⁹ Si bien las Cumbres y Conferencias internacionales, así como la doctrina urbanística, han optado de forma rotunda, y casi unánime, por el modelo urbano de la ciudad compacta, algunas voces relevantes como el profesor de la Universidad de Illinois en Chicago R. Brueggn, en Europa, F. Indovina y en España J. Aménos defienden el crecimiento disperso toda vez que a su juicio, los suburbs en países de cultura anglosajona como Estados Unidos o Canadá, han supuesto una mejora en las condiciones y calidad de vida de muchos de sus habitantes y también un ejercicio de su libertad individual. Sobre este aspecto profundizaremos en el siguiente capítulo al analizar el Modelo urbano.

⁶⁰ Esta línea de pensamiento es unánime entre la doctrina urbanística más reciente. A modo de ejemplo, L.MARTIN REBOLLO (2008:331)

⁶¹ Resulta de gran interés para enmarcar precisa y certeramente el proceso de ocupación del suelo y territorio la lectura de L.PAREJO ALFONSO (2014:129 a 228)

ejerce y desarrolla una nueva ciudadanía y urbanidad⁶². Este realidad, —como bien señala L.PAREJO ALFONSO (2014:146) en referencia a D.Harvey y S.Sassen—no es ajena al modelo económico de libre mercado. La acumulación de capital, la urbanización y la propia ciudad están íntimamente unidas desde la Edad Media, pero será con la ciudad industrial donde «el sistema económico imprime su lógica específica al proceso urbano»⁶³. Se convertirá en un modo de organización humana en el espacio y el tiempo.

La Comisión Europea (COM, 2004)⁶⁴ en la importante Comunicación: “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”, establece con toda claridad y rotundidad por qué el urbanismo sostenible debe ser una prioridad para los Estados miembros (apartado 2.4.1). El uso del suelo se ha convertido en el principal factor que configura el carácter y modelo de la ciudad, así como la calidad de vida que la misma va a proporcionar. De ahí que sea esencial para el futuro de la ciudad determinar cómo se produce la expansión de las zonas urbanas, además de su relación con el territorio y su sostenibilidad. Como desarrollaré en el capítulo Tercero, ya desde el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 la legislación urbanística positiva muestra una conexión o relación entre planificación urbanística y protección del medio ambiente [art. 12.1 d)]⁶⁵. A juicio de la Comisión:

«Las decisiones en materia de urbanismo deben dirigirse a proteger la identidad de la ciudad, su patrimonio cultural, la disposición tradicional de sus calles, las zonas verdes y la biodiversidad. Una mala utilización del suelo crea zonas urbanas poco atractivas para vivir y produce formas de asentamiento no sostenibles» (COM, 2004: 27).

La Comisión alerta de la expansión urbana como problema grave de segregación social, destrucción del tejido comercial, abandono de usos productivos, la dependencia excesiva del automóvil y el colapso de la movilidad. Todo ello conlleva costes sociales,

⁶² D.INNERARITY (2008). A su juicio lo esencial es la idea de espacio público como espacio cívico del bien común. En la ciudad se hace visible el pacto implícito que funda la ciudadanía. Se pone en escena la sociedad en su conjunto. El tamaño, la densidad, la mezcla de grupos y funciones sociales, la yuxtaposición de personas distintas, hacen de la ciudad un lugar de comunicación, intercambio, de conflicto e innovación. El prototipo de la ciudad es el extraño, el extranjero, la ciudad es un conjunto de desconocidos. Por ello la ciudad es un espacio propio de libertades cívicas, de progreso social, de emancipación y de autogobierno frente al mundo rural estable, inmóvil y cerrado sobre sí mismo. La gran ciudad representa el espíritu moderno donde coexisten las diferencias y los diferentes, donde la heterogeneidad prima sobre la homogeneidad.

⁶³ L.PAREJO ALFONSO (2014:148)

⁶⁴ Comunicación de la Comisión la Consejo, Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, de fecha 11.02.1004. (COM, 2004,60 in fine)

⁶⁵ M.BASSOLS COMA (2006:678)

económicos y medioambientales para los municipios. Y como estrategia para revertir su certero diagnóstico propone una vez más «crear zonas urbanas compactas, de alta densidad y utilización mixta...» (COM, 2004, 28). Así entre las acciones propuestas para la futura estrategia temática: “Urbanismo sostenible”, se hace referencia a la planificación urbanística que deberá conseguir modelos de “asentamiento urbano sostenible” y que tengan en cuenta los riesgos medioambientales. De mismo modo se propone incentivar el aprovechamiento de instalaciones industriales abandonadas en la ciudad y de los edificios vacíos como alternativa a la ocupación de terrenos vírgenes; evaluar las consecuencias del cambio climático en las ciudades, rechazando proyectos urbanísticos inadecuados; y «fijar densidades mínimas para zonas residenciales, que permitan fomentar un mayor densificación y frenar la expansión urbana» (COM, 2004:32)⁶⁶.

Como podemos ver, algunas de las características de este urbanismo denominado sostenible es que entiende el suelo como un recurso valioso y escaso que debe utilizarse de manera eficiente, reutilizando espacios no edificados, infra edificados y edificaciones vacías en vez de construir en terrenos ahora rústicos, evitando así la expansión innecesaria. Me parece muy relevante la idea de fijar densidades mínimas, y no como hasta la fecha en que el planeamiento, y algunas leyes urbanísticas, parecían solo preocupados por establecer densidades máximas de ocupación residencial del suelo. Subyace en ello la idea que a mayor densidad menor calidad de vida, mayor beneficio empresarial y de los propietarios, en un falso entendimiento de que así se combatía la especulación del suelo. Nada más alejado de la realidad, como se ha demostrado en los últimos años del siglo XX. La menor densidad no hace que se evite la especulación, ni que se limite el precio de la vivienda, ni mucho menos se logra una ciudad mejor y más habitable. De ahí que el efecto de esta idea sea conocido y criticado por la Comisión en 2004: ciudades dispersas, insostenibles y segmentadas que consumen recursos de forma desproporcionada y se convierten en agentes activos del cambio climático. La situación de las décadas precedentes en cuanto al modelo de desarrollo urbano y territorial se caracteriza por tensiones importantes⁶⁷ como expondré a lo largo del presente

⁶⁶ La Comisión Europea ya en 2004 (COM, 2004, 60 in fine) propugna para conseguir un urbanismo sostenible un: «modelo de los asentamientos con usos múltiples y de alta densidad en los que se aprovechan los terrenos abandonados y lo solares vacíos y la expansión urbana tiene lugar de manera planificada en vez de improvisada. La expansión incontrolada es una cuestión prioritaria para las ciudades europea, por ello es claramente beneficioso aprovechar instalaciones industriales y terrenos abandonados en los centros urbanos» (COM, 2004, 60, apdo.2.4.3, página 31-32).

⁶⁷ L.PAREJO ALFONSO (2014:173) define como rasgos característicos de la situación actual de nuestras ciudades: (i) la densificación, congestión y alteraciones de uso, así como su deterioro ambiental e

trabajo. La historia de la ciudad y del urbanismo, también en nuestro país, es fruto de esa tensión o dialéctica entre la transformación del suelo mediante su urbanización, como parte de la necesidad de construir; y de la construcción de un modelo urbano planificado, compatible con los valores naturales y sociales, que cree ciudad y ciudadanía. Pero en la actualidad parece haber poca, o ninguna discusión, sobre los riesgos de un modelo de desarrollo irrespetuoso y agresivo con el medio ambiente, es decir no sostenible. Por ello la «vuelta a un modelo de ciudad concentrada...»⁶⁸ —«priorización por la conservación y mejora (especialmente en eficiencia energética) de la ciudad existente»— ha sido entendida como una necesidad por los países de la Unión Europea, y también por España.

Para la citada Comunicación (2004) el urbanismo sostenible se debe integrar con la gestión urbana sostenible de los distintos elementos que actúan en la ciudad (agua, residuos, aire o energía), la gestión medioambiental y de la propia gestión administrativa en la esfera local. Para ello será esencial implantar una cultura de la participación y la transparencia en la gestión y toma de decisiones. Otra prioridad de los nuevos proyectos de transformación del territorio es el transporte sostenible, por lo que deberán tener asegurada la accesibilidad mediante transportes públicos y ser respetuosos con el medioambiente, así como aplicar estrategias de ahorro de recursos energéticos tanto en la edificación como en la movilidad⁶⁹. Por último, la Comisión sitúa como otra prioridad la construcción sostenible, tanto por la calidad del entorno urbano, como por los efectos que sobre la salud y sobre el consumo de energía tiene una mala calidad de la edificación, pues solo la mejora del «aislamiento a los edificios antiguos significaría reducir las emisiones de CO₂ de los edificios, así como los costes de energía correspondientes, hasta un 42%» (COM, 2004:22).

infradotación de espacios libres; (ii) expansión y colonización no armónica del territorio; (iii) insuficiencia de un parque de viviendas a precios asequibles; (iv) suburbanización; (v) impacto en el paisaje y el medio ambiente. Para R.MUÑOZ de BUSTILLO (2019:32) los principales riesgos al que se enfrenta la economía a largo plazo serían los medio ambientales vinculados al cambio climático y la crisis ecológica, muy relacionado con el modelo de desarrollo urbano de las grandes ciudades.

⁶⁸ L.PAREJO ALFONSO (2014:174). A su juicio la evolución del proceso urbano en el mundo «parece ir en el sentido de la concentración y densidad urbana permisiva de mayor eficiencia económica, sin renunciar pro ello a la conservación del patrimonio y la calidad del medio urbano y, por tanto, de la vida». El autor contraponen (2014:182) dos formas de entender la ciudad: un urbanismo globalizado y un urbanismo ciudadano. El primero se corresponde con un modelo insostenible de urbanización difusa y discontinua; tematización del espacio impersonal, repetitivo y mercantilizado; y arquitectura banalizada. El segundo se caracteriza por el espacio público y la ciudad densa; centralidades y mixtura social; calidad del entorno, rasgos identitarios del espacio urbano, calidad del entorno e integración de los elementos arquitectónicos. Búsqueda de la calidad de vida y del status ciudadano.

⁶⁹ Reflexiones muy interesantes en relación a esta cuestión encontramos en S. GALERA RODRIGO (2006:161-162) y en M.A.MORENO MOLINA (2008:32)

Documentos como el citado: Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano (COM, 2004), van dibujando los contornos precisos de lo que va a ser un *modelo europeo de urbanismo* al que España se sumará en 2007. Es cierto que ya algunas legislaciones autonómicas habían interiorizado este modelo y que para ellas significaba una alternativa, más acorde con la conciencia medioambiental, al modelo de desarrollo expansivo que suponía un gran consumo y transformación de suelo. O a su variante más ecléctica, que propugnaba la conservación y recuperación de lo construido pero favorecía el desarrollo extensivo en suelos rurales. En cualquier caso, la principal preocupación de la Comisión Europea no era el modelo constructivo, la zonificación, la calidad urbana o las densidades edificatorias, cuestiones que considera del ámbito de decisión nacional, sino, sobre todo, el constante incremento —abusivo, injustificado e innecesario en muchos casos— de la ocupación y transformación de suelo rural con apreciables valores naturales, agrícolas, forestales o paisajísticos. Y del mismo modo, otra gran preocupación era la tendencia, que en algún momento parecía imparable, por favorecer un nuevo modelo de ciudad (difusa o dispersa) con consecuencias muy negativas en aspectos tales como: el consumo de energías y en el aumento de emisiones por la necesidad de desplazamiento motorizados; las actividades tradicionales de la ciudad como el comercio o la posibilidad de disfrute democrático de la ciudad; y de que esta cumpla una función de integración social⁷⁰. Europa ha mostrado una importante preocupación, como expondré en las páginas siguientes, por la ciudad y el medio urbano y rural, lo que la he llevado a dotarse de una estrategia basada en cuatro ejes: gestión de las ciudades, los transportes la movilidad, la construcción y el urbanismo sostenible⁷¹. Una de las cuestiones más importantes de ésta estrategia es la consideración de la regeneración y renovación urbana como elemento esencial de las políticas comunitarias y nacionales sobre el territorio; y qué entiende cada país por regeneración urbana. En definitiva, si se prioriza la actuación sobre “lo construido” o se sigue apostando por el desarrollo expansivo mediante la transformación de suelo. Si bien la Unión Europea no ha titubeado, a mi juicio en esta cuestión —Carta de Leipzig, 2007 y Declaración de Toledo, 2010—, los distintos países de la Unión han sido más o menos receptivos a la idea de priorización de la regeneración urbana frente a la expansión⁷².

⁷⁰ Sobre ese aspecto ver J.A. RAZQUIN LIZARRAGA (2006: 56-91)

⁷¹ L.PAREJO ALFONSO (2014:185)

⁷² L.PAREJO ALFONSO (2014:187-192)

En nuestro país esta preocupación, y la asunción de un urbanismo ciudadano y una priorización de la regeneración urbana— coincidió con los años finales de un fortísimo desarrollo urbanístico y edificatorio y con una gran presión sobre el territorio y el suelo no urbanizable. Los datos demuestran, sin lugar a duda, que la preocupación de la Comisión Europea en el caso de España estaba más que justificada. Así el trabajo del Observatorio de la Sostenibilidad de España⁷³ nos muestra como la ocupación del suelo —la superficie artificial construida— se había duplicado en España desde 1987 a 2011 (considerando estos datos igualmente válidos para 2016)⁷⁴. El incremento de más de un 100 % del suelo urbanizado en 25 años nos indica que en España se ha urbanizado tanto suelo en esos años como en los 2.000 anteriores, mientras que la población en este periodo (1987-2011) se incrementó solo un 18 %. A juicio del Observatorio las razones de este incremento serían esencialmente dos. De una parte, el cambio de un modelo de crecimiento en vertical por un crecimiento en horizontal, mediante la proliferación repetitiva por todo el territorio de la vivienda unifamiliar de baja densidad. Y, de otra, por la apuesta por un modelo de crecimiento económico basado en actividades consumidoras, y transformadoras, de mucho recurso suelo y mucha necesidad de movilidad motorizada: la construcción, el turismo o el transporte⁷⁵. Y sus conclusiones no pueden ser más realistas y demoledoras desde una conciencia ambiental y sostenible: el crecimiento español en los años del “milagro económico” se produce, entre otras razones, a coste de la destrucción de territorio y de una degradación de los valores naturales del mismo⁷⁶.

⁷³ Informe de 2016-SOS16-(pp. 359 a 373) – o el documento *Capitales & Ciudades + 100*. Información estadística de las ciudades españolas 2010 Ministerio de Fomento. El proyecto CORINE Land Cover, coordinado por el Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Fomento, monitoriza año a año los cambios en la ocupación del suelo en España.

⁷⁴ Las superficies artificiales en 2011 eran 1.260.414 ha, lo que representa el 2,47 % del territorio nacional (50.537.000 ha). En 1987 eran 669.888 ha (1,32 %), en 2000 eran 895.981 ha (1,77 %) y en 2005 un 1.017.360 ha (2%). Entre 2005 a 2011 la tasa de aumento de superficie artificial es de casi 5 hectáreas a la hora y es la máxima tasa de destrucción de suelo natural en España. Este fenómeno se produce sobre todo en urbanizaciones dispersas, infraestructuras y en zonas industriales y comerciales que han convertido suelo rural en urbanizado. Las zonas urbanas han pasado de 484.260 ha a 706.448 ha en los últimos 25 años. Las zonas industriales, comerciales o de transporte se han triplicado (103.212 ha a 312.098 ha) y las zonas verdes no agrícolas se han multiplicado por 4,5. Las magnitudes de ese proceso urbanizador y edificador en nuestro país desde 1990 hasta 2007, y las repercusiones ambientales más importantes se describo ampliamente en A.M.MORENO MOLINA (2008:19-34)

⁷⁵ Observatorio de la Sostenibilidad de España (2016:366)

⁷⁶ «El crecimiento económico de España se produce a costa, entre otras causas, de la destrucción del territorio, observándose un fuerte acoplamiento entre el aumento del PIB y la destrucción de una parte del territorio.... El peso desmesurado del entramado financiero constructor en el conjunto de la economía española está teniendo enormes impactos territoriales, [...]. El desarrollo sostenible implica necesariamente, aunque no exclusivamente una disociación o desacoplamiento entre estas variables. [...]. El excesivo consumo de suelo de algunos procesos socioeconómicos, ha provocado una destrucción o degradación de importantes activos

Para revertir esta situación producida por un sistema urbanístico que resultaba difícilmente compatible con los principios de la sostenibilidad⁷⁷, se hacía necesaria una reforma legislativa en profundidad. Su objetivo sería introducir en nuestro ordenamiento un nuevo paradigma del urbanismo español, que trajera consigo nuevas prácticas en relación al territorio por parte de todos los agentes sociales, económicos y políticos implicados en la producción de la ciudad. Por ello el legislador estatal de 2007 entendió que debía convertir los principios, conclusiones y/o recomendaciones de distintos documentos elaborados por Conferencias Internacionales, Organismos No gubernamentales, ONU-Hábitat, y por la Comisión Europea y Conferencias de Ministros de la Unión, en norma legal que diera un nuevo enfoque al Derecho urbanístico. Este nuevo sistema urbanístico para el siglo XXI tendría en cuenta: el respeto y calidad ambiental; la eficacia y eficiencia energética (cambio climático); la participación ciudadana en la planificación; y sobre todo un nuevo modelo de desarrollo urbano basado principalmente en las actuaciones en la ciudad construida, suelo ya urbanizado, frente al modelo de ocupación masiva de suelo y construcción de nuevas infraestructuras.

3. La ciudad como actor de las políticas frente al cambio climático

A) Ciudad y cambio climático, una nueva prioridad del urbanismo⁷⁸

La aparición en 2006 del libro y documental: “Una verdad incómoda”, del que fuera Vicepresidente de Estados Unidos Al Gore, popularizó, para muchos ciudadanos del mundo occidental, la crisis más importante que debería afrontar el siglo recién comenzado: el

naturales y sociales, a la vez que origina fuertes presiones, a corto y, sobre todo, a largo plazo, sobre el medio ambiente y sus recursos. [...]. Si queremos tender hacia un futuro sostenible tendremos que modificar de una manera sustancial el uso que hacemos del suelo, dejando las vegas y zonas agrícolas fértiles para la agricultura, no ocupando la costa de la forma que lo hacemos, creciendo con ciudades compactas (modelo Nueva York, no Los Ángeles), protegiendo las zonas húmedas naturales, gestionando los ecosistemas forestales para que no ardan...En definitiva, utilizando el suelo como un recurso natural no renovable sometido, muchas veces, a una gestión irreversible» (SOS16, p.371-373).

⁷⁷ Pero que tampoco lograba evitar la especulación del suelo o el encarecimiento del precio de la vivienda, argumentaban utilizados por los defensores de una reforma liberalizadora del suelo en la década de los noventa que condujo a la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.

⁷⁸ Sobre el reto del cambio climático en sus distintas vertientes y el urbanismo resulta de gran interés M.R.ALONSO IBÁÑEZ (Directora) (2018) y S.GALERA RODRIGO y M.GÓMEZ ZAMORA (Eds) (2018). En España, autores como S.RUEDA PALENZUELA ya habían advertido una década antes de los problemas y riesgo que conllevaba en calentamiento global y cambio climático en su libro Ecología Urbana.

calentamiento global del planeta y el cambio climático⁷⁹. Pero había sido en 1997 cuando, tras años de trabajos, se firmó el Protocolo de Kioto, que tenía por objeto la reducción de las emisiones de seis gases de efecto invernadero —a un nivel inferior en no menos del 5 % al de 1990— que son causa del calentamiento global de la Tierra. El Protocolo no entró en vigor hasta el año 2005, y Estados Unidos, el mayor emisor de gases de efecto invernadero en 1997, nunca lo ratificó. Las cumbres de Montreal, Bali, Copenhague y Cancún, de seguimiento del Protocolo, han dado paso al laborioso Acuerdo de París de 2015 (XXI Conferencia sobre Cambio Climático) que establece medidas, a partir de 2020, para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas. La retirada de Estados Unidos en 2017 de este acuerdo sembró dudas sobre su efectividad, si bien la Unión Europea ha mostrado su firme decisión de impulsar y cumplir el Acuerdo⁸⁰.

En los países de la Unión Europea se ha ido generalizando la aceptación de que esta es una verdad ya no únicamente incómoda sino también irrefutable, y esto ha hecho que este problema se haya situado en la agenda política y que la reducción de los GEI se haya acabado por convertir en una prioridad. Por ello, la Unión Europea se plantea un reto muy ambicioso —Estrategia 20-20-20-: disminuir para el año 2050 la emisión de gases de efecto invernadero en un 80 por ciento respecto de 1990. Ello convierte a las ciudades en protagonistas de la lucha contra el cambio climático, ya que es en ellas donde se sitúan muchos de los focos de emisión de los GEI. Este hecho ya lo puso de manifiesto ONU-HABITAT (2011) y se recoge en la Agenda Urbana para la Unión Europea, adoptada por los Gobiernos europeos en el Pacto de Ámsterdam (2016). La cuantificación del porcentaje de emisiones de los “sectores difusos” (transportes, residencia, comercio, residuos, etcétera) no es pacífica, ni sencilla. El Preámbulo de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, cifraba las emisiones de los sectores difusos en 2/3 de las totales. Es evidente, por tanto, que la ciudad, o

⁷⁹ El cambio climático antropogénico supone, a juicio de los científicos, que la temperatura atmosférica media aumentará entre 1,4 y 5,8 °C durante siglo XXI con graves repercusiones en los ecosistemas, la vida y la economía del planeta.

⁸⁰ ONU-Hábitat ha puesto en marcha la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático que tiene como objetivo ayudar a las autoridades regionales, o locales, de todo el mundo a desarrollar e implementar políticas innovadoras y estrategias de cambio climático en beneficio del conjunto de las poblaciones. Para ello ha desarrollado un conjunto de herramientas para apoyar a líderes de ciudades y profesionales a entender el impacto del cambio climático (adaptación) y ayudar a reducir las emisiones de gases del efecto invernadero (mitigación).

en la ciudad, se produce una aportación muy relevante de las emisiones de GEI, y por tanto, en ellas las decisiones que se adopten no van a ser neutras ni indiferentes⁸¹.

La Estrategia 20-20-20⁸² es un planteamiento ambicioso formulado por la Unión Europea para garantizar la recuperación económica de los países que la integran, superando sus actuales debilidades pero siendo muy consciente de la necesidad de reducir un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar, también un 20 %, las fuentes de energías renovables en nuestro consumo final, así como la eficacia energética. Pero el éxito, o fracaso, de estas políticas va a depender, en buena medida, de la acción de los gobiernos locales, pues es en las ciudades, como ya dijimos, donde se produce el mayor consumo de energía y, sobre todo, el mayor porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero.

En los últimos años no podemos decir que los planeamientos urbanísticos, por mucho que la evidencia científica sea cada día menos contestada al menos en Europa, se hayan preocupado por la mitigación de los efectos que el cambio climático produce. Son tres los aspectos en que entendemos la actuación de la planificación urbanística pueden tener una importancia decisiva: el modelo de ciudad, la movilidad y las ordenanzas de edificación. Tampoco la Agenda 21 Local la podemos considerar un instrumento útil para luchar contra el cambio climático desde los municipios, pues se puede afirmar que entre sus objetivos no se encontraba el revertir la tendencia al cambio climático.

En cuanto al modelo de ciudad⁸³ entiendo que se están produciendo los cambios legislativos precisos, como vamos a intentar justificar en el desarrollo del presente trabajo. Lo que puede haber más dudas es que solo, y únicamente, con cambios legislativos, por muy profundos que ellos sean, se logre ese cambio de modelo. No podemos obviar que ese modelo de ciudad dispersa, —ahora denostado y, como veremos, casi imposibilitado legalmente como modelo de desarrollo urbano,— ni es una característica exclusiva de nuestro urbanismo ni es un producto de los años noventa. La expansión de la ciudad mediante un modelo de baja densidad y gran ocupación del territorio, ya fue un fenómeno propio del urbanismo del siglo

⁸¹ Se refiere a este asunto con amplitud F.LÓPEZ PÉREZ (2018:410-440)

⁸² “Europea 2020: Una estrategia para un desarrollo inteligente, sostenible e integrador” COM (2010), 2020 final de 3 de marzo de 2010.

⁸³ A esta cuestión dedicare el capítulo Segundo, reflexionando sobre los distintos modelos que el desarrollo urbano ha ido adoptando en los siglos XIX y XX, y como estos han tendido reflejo en el planeamiento urbanístico.

XIX y principios del siglo XX. La creencia de la bondad de un modelo de *habitar disperso* (*suburbios*) ha estado, y puede seguir estando, muy arraigada en nuestras sociedades. Las razones de este convencimiento son diversas. Durante décadas, desde las distintas administraciones, se ha fomentado ese modelo producido conforme a las leyes y a los planeamientos que se iban aprobando. Se ha impulsado, y favorecido, por importantes actuaciones e inversiones sectoriales de las administraciones públicas; y se ha ejecutado de forma sistemática y respetando la legalidad urbanística. Pero también se ha producido un fenómeno de aparición de suburbios residenciales (entendidos como barrio o núcleo situado a las afueras de la ciudad) no amparados por la planificación. Estos podían: surgir de forma espontánea, anárquica e ilegal en suelo no urbanizable como viviendas de segunda residencia (en muchos casos como emulación por las clases medias y bajas de urbanizaciones vacacionales de lujo); como asentamientos urbanos periféricos de las grandes ciudades dando una respuesta no reglada a una necesidad de vivienda (en muchos casos de infravivienda); o simplemente para dar respuesta a una demanda de ocio muy enraizado con el origen de los nuevos habitantes de la ciudad, relacionado con el campo y medio natural. En esos casos, generalmente las administraciones los obviaban, los toleraban como si no existiesen, para finalmente intentar buscar un acomodo legal a las mismas.

Los cambios en la movilidad urbana son una tendencia creciente y una realidad en nuestras ciudades⁸⁴. Son elementos de esta nueva movilidad: la introducción de nuevas tecnologías menos contaminantes en los vehículos de transporte colectivo; las restricciones a la movilidad individual en automóvil, el progresivo aumento del espacio destinado a la bicicleta y al peatón; y la intervención en la ciudad mediante actuaciones de reurbanización del espacio público y viario ganado al automóvil⁸⁵. Planificación urbanística —modelo de ciudad— y movilidad son ya hoy conceptos indisociables. Los Planes de Movilidad Urbana

⁸⁴ Si bien generalmente muy contestada, en un principio, por algunos sectores económicos generalmente apoyados por la oposición política municipal.

⁸⁵ Las fórmulas empleadas son diversas: peatonalización, amabilización del espacio público para una coexistencia de vehículos motorizados, no motorizados y peatones, con preeminencia de estos últimos, restricciones de acceso a los vehículos privados, eliminación de aparcamientos en la vía pública, etcétera. Pero todas buscan el mismo objetivo, reducir la movilidad motorizada mediante vehículos particulares alimentados por combustibles fósiles. Pero los resultados de esta nueva forma de entender la movilidad son todavía poco significativos. Si ciudades como Pontevedra pueden ser un ejemplo de una convicción y política municipal firme y exitosa de transformación de la ciudad hacia una preeminencia, que no exclusividad, del tráfico peatonal y ciclista en la ciudad, ello no es tan fácil en grandes ciudades, donde lo complejo de la movilidad y la oposición y resistencia vecinal y del comercio local hacen que las transformaciones en este campo no sea todo lo deseable desde la perspectiva de la mitigación del cambio climático en, y desde, la ciudad.

Sostenible, Estudios de movilidad generada u otros instrumentos de similar naturaleza, se van imponiendo como parte esencial del planeamiento general y del desarrollo de nuestras ciudades⁸⁶.

Pero no solo la forma de extender la ciudad o de entender la movilidad son políticas urbanas con incidencia en la lucha contra el cambio climático. La integración de estas variables en el planeamiento urbanístico se debe sumar a otras estrategias relacionadas con la rehabilitación y el aumento de la eficiencia energética de la ciudad. Así como con la reconsideración del papel, diseño e importancia, no solo cuantitativa sino cualitativa, de los espacios verdes en la misma y de la conservación y, si es posible, recuperación de espacio natural y forestal periurbano⁸⁷.

B) Eficacia y eficiencia energética de la edificación sostenible

La preocupación por la eficiencia energética⁸⁸ se ha convertido en una reiterada y constante preocupación de la Unión Europea en las últimas décadas en la búsqueda de una edificación sostenible⁸⁹, como una de las más importantes formas de contribuir a la mitigación del cambio climático y sus efectos⁹⁰. La Unión Europea es muy consciente de que debe racionalizar el consumo de energía mediante una utilización eficiente, prudente, racional y sostenible de la misma, pues una de sus grandes debilidades es el elevado grado de dependencia de los suministros energéticos del exterior (aproximadamente representa un 53% de sus necesidades y en el caso Español, el 73 %) ⁹¹. Para revertir esta situación la UE ha elaborado distintos documentos como el Plan de Eficiencia Energética 2011 [COM(2011),109 final, de 8 de marzo de 2011] o Programa *Climate Action*, con el fin de concienciar,

⁸⁶ Sobre estas nuevas realidades sociales, hoy retos del urbanismo reflexionaré en el capítulo Sexto. Resultan de gran interés los trabajos de M.ALMENAR MUÑOZ (2018: 339-356), S.SIMOU (2018:297-338), y T.PAREJO NAVAJAS (2018: 357-378)

⁸⁷ A. DELGADO-JIMENEZ (2018:357-376)

⁸⁸ Véase al amplio trabajo sobre medidas de mitigación y adaptación de los edificios frente al cambio climático de T.PAREJO NAVAJAS (2018: 357-378)

⁸⁹ En relación con la edificación sostenible resulta de gran interés F.J.ARENAS CABELLO (2008: 133 y ss.) y A.CASARES MARCOS (2016:257-303)

⁹⁰ A tal efecto resultan de gran interés los trabajos de M^a. A. GONZALEZ BUSTOS (2017:141-178) y M.R. ALONSO IBAÑEZ (2018a:492-448)

⁹¹ Libro Verde de Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura” [COM(2006) 105 final].

transformar y finalmente cambiar el modelo productivo de los países que integran la UE con políticas adecuadas para que se produzca el cambio⁹².

Actuar sobre el sector de la edificación ya construida supone una de las claves para alcanzar estos objetivos, y para ello el Plan determinó el ahorro energético potencial que posee el sector de la construcción, concretamente el segmento de edificación, sobre todo teniendo en cuenta que el consumo energético del mismo viene dado no solo por su proceso de producción sino también por el consumo de cada edificio a lo largo de su vida útil. Además, y partiendo de la base de que en la Unión Europea existen más de 25 millones de viviendas construidas sin criterios de eficiencia energética, cabe destacar el elevado ahorro energético potencial que posee el segmento de la edificación en Europa. Esta capacidad potencial es lo que determinó la necesidad de establecer medidas específicas: reducir el consumo de energía dentro de este segmento, incrementar la aplicación de energías procedentes de fuentes renovables para su propio autoabastecimiento y reducir las emisiones de gases con efecto invernadero. En España nuestro parque residencial tiene, en este aspecto, una gran distancia con el europeo. Casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios —primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética—. Por ello, el objetivo de avanzar en una «economía baja en carbono», mejorando la eficiencia del conjunto del parque residencial, es un aspecto esencial de cualquier estrategia nacional o regional.

⁹² En España se ha elaborado el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020, remitido a Bruselas en abril de 2017, respondiendo a la exigencia del artículo 24.2 de la Directiva 2012/21/UE- :

«La eficiencia energética es un aspecto esencial de “Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”[1] y de la transición a una economía que utilice eficazmente los recursos. La eficiencia energética[2] es una de las formas más rentables de reforzar la seguridad del abastecimiento energético y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes. En muchos sentidos, la eficiencia energética puede considerarse el mayor recurso energético de Europa [3]. Por este motivo, la Unión se ha fijado como objetivo para 2020 ahorrar un 20 % de su consumo de energía primaria con respecto a las previsiones [4], y en la Comunicación de la Comisión titulada “Energía 2020”[5] se califica este objetivo de paso fundamental hacia la consecución de las metas de la Unión a largo plazo en materia de energía y clima [...].

Son los edificios los que presentan el mayor potencial de ahorro de energía. El Plan se centra en instrumentos que permitirán poner en marcha el proceso de renovación de los edificios públicos y privados y mejorar la eficiencia energética de los componentes y aparatos utilizados en ellos. El Plan fomenta el papel ejemplarizante del sector público, al proponer que se acelere la tasa de renovación de los edificios públicos mediante un objetivo vinculante y que se introduzcan criterios de eficiencia energética en el gasto público. Asimismo, prevé obligaciones para los servicios públicos que permitan a sus clientes reducir su consumo de energía».

El marco normativo de la Unión Europea en relación a la eficiencia energética ha ido configurando un marco específico mediante la promulgación de distintas Directivas relativas a su mejora⁹³. La Directiva 2010/31/UE estableció las más importantes medidas y obligaciones a los edificios, tanto de nueva construcción como a los existentes que deberán ser objeto de reformas importantes para poder cumplir las condiciones mínimas de eficiencia energética y confortabilidad previstas. La citada Directiva fue modificada por la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y el Consejo de 30 de mayo, en la que se establece la obligación de los Estados de contar con una Estrategia de apoyo a la renovación de sus parques edificados, para transformar los mismos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050. Se pretende lograr que todos los edificios existentes en los países de la Unión Europea se conviertan en edificios de consumo de energía casi nulo a largo plazo (art.2 bis). La metodología de cálculo, el sistema de certificación de eficiencia energética de los edificios y los requisitos mínimos de eficiencia serán fijados por cada Estado miembro. Esta remisión a la legislación estatal puede generar diferencias considerables en una pieza clave de la Directiva: qué entiende cada Estado por “edificio de consumo de energía casi nulo” —definido en el art. 2.2) y regulado en el art. 9—⁹⁴.

Los planes nacionales deberán incluir la definición de edificio de consumo de energía casi nulo (ECCN), algo que en España no se ha hecho correctamente ni en 2014 ni en 2017. Así, el Plan Nacional de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, elaborado en cumplimiento de la Directiva, no define qué hemos de entender legalmente por ECCN. Mediante la Orden FOM/588/2017 se ha limitado a remitir al CTE⁹⁵. Esta situación, la incorrecta transposición de la Directiva, no parece asumible ni aceptable, y debería llevar al

⁹³ Directiva 89/106/CEE del Consejo sobre productos de construcción. Directiva 93/76/CEE del Consejo de limitación de emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficiencia energética, derogada por la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo, sobre eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. Directiva 2010/31/UE del Parlamento y Consejo, de 9 de mayo de 2010, relativa a eficiencia energética de los edificios. Y Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a eficiencia energética, por la que se modifican diversas Directivas anteriores.

⁹⁴ Los Estados miembros debían asegurar que antes 31 de diciembre de 2020 los edificios de nueva construcción; y antes del 31 de diciembre de 2018 los edificios nuevos ocupados que sean propiedad de Administraciones Públicas, sean edificios de consumo casi nulo.

⁹⁵ La Orden FOM/588/2017, de 15 de junio, por la que se modifican el Documento Básico DB-HE "Ahorro de energía" y el Documento Básico DB-HS "Salubridad", del Código Técnico de la Edificación (CTE), define: «Edificio de consumo de energía casi nulo: Edificio que cumple las exigencias reglamentarias establecidas para edificios de nueva construcción en las diferentes secciones de este Documento Básico». Es decir, que remite íntegramente a lo previsto en el CTE, por lo que cualquier edificio que se construya a partir de ahora que cumpla le vigente CTE sería ECCN, lo que parece una “artimaña” legal del Estado para incumplir la Directiva.

menos a una modificación urgente del CTE, pues si la Directiva deja que cada Estado defina qué entiende por ECCN no cabe que un Estado se limite a remitir a una norma insuficiente en cuanto a sus exigencias, como parece ser en el caso español⁹⁶. Posteriormente se aprobó la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de Octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, que modifica anteriores Directivas⁹⁷ y establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión Europea con la finalidad de asegurar la consecución de lograr un 20 % de ahorro para el año 2020⁹⁸. En 2018 se modificaron ambas Directiva, como ya expresé, por la Directiva 2018/844.

La normativa pionera en el logro de una edificación más eficiente en nuestro país fue la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación⁹⁹. Pero será la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (hoy refundida en el Real Decreto Legislativo 7/2015) la que introduzca importantes novedades en la legislación del suelo para poder acometer de forma efectiva, obras para garantizar la accesibilidad universal y la reducción de la demanda energética de los edificios (art. 24.5). La citada norma establece, como uno de los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, el uso de materiales, productos y tecnologías que reduzcan los gases de efecto invernadero en la construcción. Esta es una apuesta, clara y decidida del legislador, por intervenir con un instrumento legal ante una de las causas del cambio climático, yendo en este acaso más allá de meras declaraciones o principios¹⁰⁰.

⁹⁶ Un edificio EECN (siglas de Edificios de Consumo Energético Casi Nulo) precisa entre un 60 y un 80% menos de energía, y la que requiere debe ser renovable y producida por elementos situados en el propio inmueble o en la urbanización de la que forme parte. La rehabilitación realizada con los mismos criterios ahorra, el menos un 40 o 50% de consumo de energía. El concepto ECCN no es que un edificio consuma poca energía, sino que demande poco consumo energético, que su demanda energética sea 15/Kw/h/m² el consumo medio actual es de 250 Kw/h/m² y con el cumplimiento del CTE 1979 125 Kw/h/m² y actual 40 Kw/h/m²).

⁹⁷ La Directiva ha sido complementada por el Reglamento Delegado (UE) n° 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que configura un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios

⁹⁸ España elaboró una buena Estrategia, a juicio de los evaluadores europeos, en 2014: “Estrategia española para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España” y en 2017 ha elaborado su actualización (ERESS 2017).

⁹⁹ La Ley Orgánica de la Edificación fue desarrollada mediante el Código Técnico de la Edificación (CTE) aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, modificado en varias ocasiones desde su promulgación, siendo a nuestros efectos la más importante la Orden 1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualizó el Documento Básico DB-HE 2 Ahorro de Energía, y el Real Decreto 1017/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios (RITE), modificado en 2009 y 2013, en el que se establecen las exigencias de eficiencia energética y de seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios destinados a atender la demanda de bienestar e higiene de las personas, durante su diseño y dimensionado, ejecución, mantenimiento y uso.

¹⁰⁰ Art. 3.3 h) Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana:

Con las distintas normativas nacionales desde la promulgación del CTE en 2006, el ahorro y la eficiencia energética han supuesto, y suponen, un cambio importante a la hora de enfocar los proyectos de edificación. El nivel de aislamiento térmico debe aumentar y también se deben buscar soluciones constructivas más efectivas para evitar consumos excesivos de energía, lo que se denomina el diseño pasivo. Esta preocupación por lograr una edificación más sostenible y eficiente, está teniendo, y va a ser algo progresivo, un importante impacto en la totalidad de agentes que intervienen en un proyecto de edificación¹⁰¹. Todos estos aspectos ponen de manifiesto el necesario esfuerzo de adaptación a realizar, sobre todo por el hecho de que sin la cooperación de todos los agentes que intervienen en un proyecto de edificación parece imposible poder llevar a cabo un proceso de transformación tan importante como el que requiere una construcción energéticamente eficiente y sostenible. Igualmente se requiere un importante esfuerzo inversor por las Administraciones públicas, pues los recursos económicos que los últimos Planes de Vivienda, tanto estatales como autonómicos, destinan a estas políticas aun siendo importantes no son suficientes.¹⁰²

«h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica».

¹⁰¹ Los proyectistas (arquitectos, ingenieros, etc.) que deberán adaptar los diseños a la normativa, tener en cuenta la orientación de los edificios, buscar soluciones constructivas que aporten un correcto aislamiento, incorporar el uso de energías renovables que reduzcan los costes energéticos, etcétera. Para ello deberán hacer un importante esfuerzo de estudio e interpretación del CTE, el dominio de los nuevos materiales e instalaciones, así como de las nuevas soluciones constructivas y sus aplicaciones. Las empresas constructoras, instaladores y profesionales de obra o encargados, deberán llevar a cabo la correcta producción de los inmuebles por lo que tendrán que modernizar sus saberes profesionales. Por su parte los promotores y propietarios de edificios, deberán afrontar los posibles sobrecostes que lleven estos nuevos cambios introducidos por el CTE, que hoy en día resulta difícil todavía poder cuantificar —por la escasez de obra nueva realizada debido a la crisis y a las dificultades de financiación existentes— y que finalmente repercutirá en el precio final de las viviendas.

¹⁰² Así por ejemplo, el Plan Energético Horizonte 2030, aprobado por el Gobierno de Navarra, dedica una importante parte del mismo a las actuaciones que afectan a las mejoras energéticas de las viviendas, así como el Plan Estatal de Vivienda 2017-2021. La rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración energética de barrios y el diseño de los edificios aplicando criterios bioclimáticos son las actuaciones previstas en el Plan, partiendo de que el 90 % del parque residencial existente no cumple el CTE 2006 (58 % anterior a NBC CT 79). La rehabilitación energética protegida incluye la adecuación funcional (mejora del aislamiento), ahorro en el consumo energético, y mejora de las instalaciones térmicas centralizadas (anillado interior de la instalación de calefacción).

En esta línea, una Comunidad como Navarra ha fomentado en los últimos años de la crisis una intensa política de ayudas a la regeneración energética de los conjuntos residenciales. Así durante los años 2016 y 2017 se incrementó de forma muy importante el número de expedientes de mejora de envolvente térmica de edificios

C) *La ciudad Inteligente o smart cities*¹⁰³.

Este nuevo concepto se ha incorporado a la cultura urbana, aunque no solo por su contribución al desarrollo sostenible¹⁰⁴. La primera formulación del concepto de *smart city* la encontramos como una de las siete iniciativas de la “Europa 2020. Una estrategia para una ciudad inteligente, sostenible e inclusiva”¹⁰⁵. A juicio de sus promotores se logra, mediante la gestión inteligente de la información que permite una toma de decisiones más inmediata, una mejora de la eficacia operativa de las infraestructuras urbanas y de distintos aspectos de la ciudad, tales como: el ahorro y la eficiencia energética, la mejora en la gestión de la movilidad y el aparcamiento urbano, la seguridad, el reciclaje, la información al ciudadano, etcétera. Cualquier ciudad obtiene un muy elevado nivel de información, que debe gestionar y procesar para que le permita una mejor toma de decisiones. Esto la hará más competitiva y dinámica para responder a los nuevos retos que debe afrontar cada día. Esa necesidad ha llevado en España a la creación de una Red Española de Ciudades Inteligentes y la aprobación de un Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, aunque más relacionado con la industria y el crecimiento del sector tecnológico que con el modelo urbano.

La idea, pese a haber sido repetida en distintas publicaciones¹⁰⁶, foros, jornadas y encuentros, no parece que termine de interiorizarse por la práctica urbanística. La velocidad y contundencia del impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación en la vida urbana superan la escasa capacidad adaptativa del urbanismo, siempre muy por detrás de la realidad social y sobre todo tecnológica. De hecho, si pensamos en los nuevos modelos de movilidad urbana que utilizan la geolocalización (Uber o Cabify) o se basan en economía colaborativa; en las nuevas formas de tele trabajo y espacios colaborativos de producción (coworking); en las nuevas plataformas de alquiler vacacional (Airbnb); en los nuevos modos de mensajería

con un presupuesto subvencionado de más de 10 millones de euros. El apoyo a la gestión y la política de subvenciones generó un importante nicho de actividad para el sector de la construcción.

¹⁰³ Al respecto resulta muy interesante D.SANTIAGO IGLESIAS (2016:671-719), J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:42-51), y M.L.GÓMEZ JIMÉNEZ (2018:449-464)

¹⁰⁴ Así el concepto propuesto por el Libro Blanco de las Smart Cities, 2012, Enerlis, Ernst and Young, Ferrovial and Madrid Network: «El propósito final de una Smart City es alcanzar una gestión eficiente en todas las áreas de la ciudad (urbanismo, infraestructuras, transporte, servicios, educación, sanidad, seguridad pública, energía, etc), satisfaciendo a la vez las necesidades de la urbe y de sus ciudadanos».

¹⁰⁵ J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:45).

¹⁰⁶ Es muy interesante al efecto de las Smart Cities el número 330 (2015), editado con carácter monográfico, de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente y coordinado por P. ALAMÁN HERBERA. Así como el Título IV, Ciudad en Transformación, en S. GALERA RODRIGO y M. GÓMEZ ZAMORA (eds.) (2018 :449-558).

(Globo); en las comercializadoras energéticas municipales y el consumo exclusivo de energías generadas por fuentes renovables en algunos ayuntamientos (Barcelona Energía); en los nuevos modos de construcción modular e industrializada mediante sobre edificación de lo edificado —derecho de sobre edificación— ... nos percataremos de que el derecho y la práctica urbanística, lejos de prever y anticiparse a estos nuevos modos de utilizar a ciudad, los contemplan con perplejidad, y muchas veces con prevención.

Lo preponderante, o al menos por lo que se la identifica¹⁰⁷ la ciudad inteligente, es por la integración de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Esto posibilita sistemas inteligentes y mucho más eficientes de transporte que permiten un cambio en la movilidad y el mejor acceso al servicio de los medios públicos de transporte colectivo; o el despliegue en la ciudad de vehículos eléctricos propios o de alquiler (Madrid Emov o Zity). Pero también, como ya estamos comprobando en nuestras ciudades, la modificación de la matriz energética en favor de las energías renovables; la utilización inteligente de la energía mediante redes de frío y calor —DHC—; la mejora de la seguridad, conectividad y uso relacional del espacio público urbano, etcétera¹⁰⁸.

La pregunta que debemos hacernos es si esos cambios tecnológicos están conllevando transformaciones sociales que mejoren la calidad de vida en las ciudades y cómo se deberán contemplar por el urbanismo del futuro. La configuración jurídica de las ciudades inteligentes parece todavía lejos de tener una concreción. Esto se debe a la complejidad que supone integrar normativas sectoriales muy diversas, ahora reguladas de forma dispersa en multitud de norma de rangos diversos y de carácter muy técnico. Por otra parte nos encontramos con que no parece que las Normas UNE publicadas en materia de ciudad inteligente, pese a que una de ellas recoja los indicadores de sostenibilidad urbana, podamos considerarlas un inicio de esa integración normativa. Más bien parece que, compartiendo la opinión de M.R. ALONSO IBÁÑEZ (2015:49), se están utilizando la tecnología y la información para afrontar

¹⁰⁷ El Comité de Normalización CTN 178 de la Asociación Española de Normalización y Certificación elaboró una definición de ciudad inteligente como «la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y a accesibilidad de sus habitantes y asegura el desarrollo sostenible, económico, social y ambiental en mejora permanente».

¹⁰⁸ Una interesante reflexión teórica sobre la necesaria integración de la nueva economía, más reflexiva por incorporar el progreso de la ciencia y la técnica a la planificación de la ciudad, lo encontramos en la obra de F. ASCHER (2004) en su defensa de la tercera revolución urbana moderna, donde: «La globalización y la metapolización se nutren de las tecnologías de transporte y de comunicación y estimulan su desarrollo»; y donde apuesta por un cambio de la «planificación urbana a la gestión estratégica urbana».

problemas de gestión muy relacionados con los objetivos de la sostenibilidad. Pero existen pocas certezas con respecto a cómo esas tecnologías y la gestión de la información nos pueden ayudar a lograr los objetivos de sostenibilidad a los que debe aspirar la ciudad; también respecto a cómo plasmar ello en la planificación urbanística; o a cómo hacer más efectivos los derechos de los ciudadanos (acceder a la información o ejercer la participación) previstos en el art. 5 del TRLSyRU. La Smart cities como fórmula de innovación social abren una serie de cuestiones muy importantes para el futuro, a las que se refiere M.R.ALONSO IBAÑEZ (2018) y para las que resulta muy interesante la lectura de J.RIFKIN (2019). La regulación desde el derecho público en el ámbito de la ordenación territorial y urbanístico, y en otras disciplinas, de la ciudad digital e inteligente, va a ser uno de los retos más importantes que debe afrontar, no solo el urbanismo, sino el mismo sistema democrático y representativo en las próximas décadas. La Tercera Revolución Industrial se basa en un potente infraestructura digital de las energías renovables, alimentación, movilidad, y una plataforma de internet de las cosas (IoT, por su siglas en inglés) y un internet de la comunicación (*big data*). Millones de sensores adheridos a todo los aparatos de nuestra vida cotidiana que conectan “todo” y a “todos” los seres humanos a través de una potente tecnología 5G. La revolución económica y social que ello puede conllevar, en 2030, es hoy casi inimaginable. Pero quién instala toda esa infraestructura digital y quién gestiona, administra y controla toda esa inmensa información de los ciudadanos es la pregunta clave. Se avecina un cambio del poder político nacional, regional y local, donde quizás el nivel local sea la estructura más adaptable pero también la más débil para poder afrontar una regulación que no suponga la desaparición de la ciudad como espacio de convivencia, oportunidades e integración social que hasta hoy hemos conocido.

4. La construcción desde el derecho débil europeo de un nuevo sistema urbanístico.

A lo largo del presente capítulo he ido exponiendo tanto el contexto y origen de los conceptos de “desarrollo sostenible”, así como su aplicación, y “desarrollo urbano sostenible”, y su incidencia en el proceso de construcción de la ciudad. Del mismo modo he apuntado que el concepto de “urbanismo sostenible” ha venido para convertirse en un nuevo paradigma legal del urbanismo español en el siglo XXI, en sustitución del urbanismo de ensanche que fue el predominante durante más de 150 años. Este nuevo paradigma homologa

nuestro modelo de desarrollo urbano con el resto de los países de nuestro entorno, superando una cierta singularidad, más en la gestión y financiación que en el planeamiento. El mismo deriva de una construcción teórica y doctrinal; de un importante número de documentos emanados de las distintas conferencias internacionales; y principalmente de una importante reflexión dentro de la Unión Europea que ha llegado a configurar una política urbana. Como expone F. LÓPEZ RAMÓN (2005:36), esta política está basada en principios, recomendaciones e ideas, que no en preceptos de carácter normativo europeo. Pero los Estado miembros —y las ciudades— la han hecho suya, a modo de *urbanismo europeo*, y la han incorporado a su derecho nacional, y práctica urbanística, al menos en su discurso y principios. Para este mismo autor¹⁰⁹, desde 1990 se apunta la formación de un urbanismo supranacional europeo, en parte de integración y en parte de coordinación, basado principalmente en el título competencial del medio ambiente y el objetivo de cohesión territorial.

Este fenómeno fue calificado por M.LORA-TAMAYO (2013:12-13)¹¹⁰ de “revolución silenciosa europea” por la extensión del Derecho comunitario en la forma de ordenar el territorio y de hacer ciudad, derivada de la *vis expansiva* de la política ambiental, que ha comenzado a ser un elemento esencial del derecho urbanístico y de la planificación urbana. Los principales elementos de esta uniformidad en la diversidad, que supone a juicio de la autora citada el modelo de urbanismo europeo, serían: el medio ambiente y el desarrollo sostenible que desde el *soft law* se van asumiendo por las legislaciones nacionales; el concepto de gestión integrada del medio ambiente; la cohesión económica y social; cohesión territorial lograda a través de la ordenación del territorio e infraestructuras comunes —redes transeuropeas— y la directiva de contratos y servicios que afecta el núcleo esencial del derecho a urbanizar.

Para F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2018:27-29) Europa ha recorrido, desde los años 70 del siglo XX —Carta Europea del Suelo de 1972— hasta la primera década del

¹⁰⁹ F.LÓPEZ-RAMÓN (2004:71-80).

¹¹⁰ A juicio de la autora hay un modelo de desarrollo urbano europeo que se articula a través de : El medio ambiente y el desarrollo sostenible como política común y por la influencia del soft law en las leyes urbanísticas nacionales ; gestión integrada del medio ambiente y en control ambiental como control indirecto de lo usos y destino del suelo; la cohesión territorial, a través de la ordenación del territorio y las infraestructuras de transporte transeuropeo; y, las Directivas de contratos y servicios que conducen hacia una homogeneización del concepto de “derecho a urbanizar”.

siglo XXI, un camino de construcción e implantación jurídica de un nuevo modelo de desarrollo urbano. Un nuevo paradigma, que consiste en mirar hacia la ciudad construida frente a la expansión urbana como principal, o única, alternativa; en terminar la ciudad antes que en expandirla, y ello respondiendo al logro de la sostenibilidad económica, social y ambiental de la misma. La idea de incidencia, o intervención, de la Unión Europea en el suelo y la ciudad a través de la integración del medio ambiente en la política de la Unión — mediante diversos Documentos y Comunicaciones de la Comisión— la ha estudiado D.FERNÁNDEZ de GATTA SÁNCHEZ (2008: 80 y ss) diferenciando entre los documentos europeos que se ocupan del territorio, suelo, el medio ambiente urbano y la sostenibilidad de las ciudades, si bien todos ellos configuran una política europea. Y esto, no solo porque cada día más normativas sectoriales tienen un elevado componente ambiental —agua, suelo no urbanizable, residuos, etcétera— sino porque la preocupación ambiental o la ética ambiental están cada día más presentes en la conciencia colectiva y en las políticas de la Unión Europea. Pero es igualmente cierto que son los documentos del derecho débil los que han configurado —y siguen configurando— este pensamiento y concepto europeo sobre el modelo de desarrollo urbano y sobre la ciudad.

La preocupación, o más bien la toma de conciencia en la Unión Europea por la política urbana ha sido un largo proceso. La encontramos en la Carta Europea del Suelo del Consejo de Europa, de 30 de mayo de 1972, en la que ya se aboga por la utilización racional del suelo como recurso vital pero limitado que se destruye fácilmente y por su protección frente a razones puramente económicas que no tengan en cuenta sus valores presentes y futuros. Del mismo modo se propugna que la implantación urbana se organice y se planifique de tal forma que cause el menor impacto y repercusión desfavorable al entorno. Otro documento pionero fue la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) y en la que se sientan las bases conceptuales de la ordenación del territorio como política Europea.

Son también importantes en cuanto al patrimonio edificado la Carta de Venecia (1964) y la Declaración de Ámsterdam (1975). Ya la Declaración de Ámsterdam considera la conservación del patrimonio arquitectónico, incluidos los barrios, como un objetivo principal de la planificación urbana. Estas rehabilitaciones de barrios antiguos deben realizarse “de forma que no modifiquen sustancialmente la composición social de los residentes...”. La llamada a la protección y conservación integrada de los barrios urbanos antiguos pretende

encontrar la identidad y experimentar un sentido de seguridad. El urbanismo que propugna trata de volver a encontrar “la escala humana, la interpretación de las funciones y la diversidad socio-cultural que caracterizan los tejidos urbanos antiguos”. Intenta así encontrar una suerte de enmienda a la totalidad al urbanismo funcionalista del Movimiento Moderno, y dar lugar a la vuelta al *culturalismo*, mediante la refundación “científica” del urbanismo¹¹¹. La conservación integral de la ciudad histórica requiere una nueva forma de entender la planificación urbana; la responsabilidad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos; entender al valor de uso de los edificios y por tanto a los factores sociales; la adaptación de las medidas legislativas para favorecer la conservación; y la financiación apropiada¹¹².

Pero será desde los primeros años noventa del pasado siglo cuando, consciente de los problemas medioambientales que cada vez en mayor medida apremiaban a la vida en las ciudades, la Unión Europea intensifique su preocupación y aproximaciones a la idea de desarrollo sostenible en el medio urbano. Debemos destacar: el “Libre Verde relativo al medio ambiente urbano” (Resolución del Consejo de 28 de enero de 1991); la Comunicación de la Comisión Europea COM (97) 197 final, “Hacia una política urbana para la Unión Europea”; la Red 6 del Programa URB-AL «medioambiente urbano» de 2000 a 2006; y el «Libro blanco de la adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación» de 2009. Estas publicaciones, y otras decenas de documentos de variada importancia, incidían por primera vez en la idea medio ambiental asociada al territorio, concepto que prácticamente nunca había sido tratado por la Unión Europea. La Comisión Europea circunscribía a cuestiones de escala estatal o regional su política con respecto al territorio, pues el urbanismo ha sido, y sigue siendo, una competencia y política nacional, y más concretamente municipal. Por lo que el acercamiento al desarrollo urbano como problema, y como realidad social en proceso de evolución, se ha hecho desde otros títulos, esencialmente el medioambiental y sobre todo desde políticas de ayudas y subvenciones al desarrollo regional.

Sin embargo, lo cierto es que la concentración de la población en ciudades o espacios urbanos se impone en este comienzo de siglo en todo el mundo, y también en la Unión

¹¹¹ La ciudad de la disciplina en palabras de C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:7)

¹¹² Un ejemplo pionero, y referente, de esta nuevo modo de pensar y actuar , fue el Plan Regulador del Centro Histórico de Bolonia (1971) y el Plan Operativo para el Restablecimiento y la Restauración de la Edificación Económica y Popular (1973), dirigida por Aldo Rossi y La Tendenza.

Europea, donde el 80 % de la población vive en ciudades y la escala urbana se configura como la más cercana al ciudadano. Esta realidad conlleva que el consumo de recursos naturales, energía, agua, etcétera, así como que las emisiones de CO₂, procedentes de las diversas actividades humanas, se concentren en densas mega regiones europeas¹¹³.

Conforme el siglo XXI va avanzando, las normativas más o menos indicativas u obligatorias sobre niveles de contaminación atmosférica, ruido o calidad de las aguas, por ejemplo, se han ido complementando con compromisos a largo plazo básicamente relacionados con la lucha contra el cambio climático. La Unión Europea sí tiene títulos en sus Tratados para hacer norma estas políticas sectoriales derivadas de la preocupación ambiental, y son buen ejemplo de ello las Directivas sobre contaminación atmosférica o ruido, gestión de residuos, protección y gestión de las aguas, etcétera. También los Tratados de la Unión abren a la Comisión la posibilidad de realizar actuaciones, como así se reconoce en la Estrategia Territorial Europea (1999), sobre el desarrollo territorial, tales como: las redes transeuropeas (RTE), fondos estructurales, política agrícola común (PAC), política medioambiental; o, las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Como ya dijimos, en lo que se refiere a la ordenación del territorio y sobre todo al urbanismo (en las cuestiones que tienen relación con el planeamiento y la ordenación urbana), la Comisión ha venido impulsando en los últimos años una reflexión teórica y un debate que pueda concluir en un marco de referencia para definir un auténtico modelo —o modelos— de desarrollo urbano sostenible, en el sentido de establecer normativas o pautas indicativas sobre la configuración urbana de las ciudades que pudieran asumir los Estados.

La ciudad europea en general, y la española en particular, ha tenido históricamente una configuración y una morfología que la hacía identificable frente a la idea contrapuesta de ciudad difusa o dispersa. Es cierto que durante todo el siglo XX esa forma urbana compacta comenzó a mutar y muchas de las formas tan reconocibles de la ciudad europea, como describe R. BRUEGMANN (2005:39-54), comenzaron a hacerse más indefinidas y menos rotundas. Hay varias causas de todo esto, como lo pudo ser la necesidad de crear nuevas

¹¹³ Ente las que destacan Am-Bus-Twerp, con una población de 60 millones de personas y una producción de casi 1,5 billones de dólares; la británica con 50 millones de habitantes; la mega región italiana que va de Milán a Turín pasando por Roma, con 48 millones de personas, la alemana que comprende Stuttgart, Frankfurt y Mannheim, con 23 millones de personas o el Gran París con casi 15 millones de habitantes (R. FLORIDA, 2009:62).

viviendas de forma rápida para las clases trabajadoras hasta la época de entreguerras y para los emigrantes que tras la Segunda Guerra Mundial abandonan el mundo rural en busca de mejor fortuna en la ciudad. O también, en las últimas décadas del siglo XX, por un importante cambio en la demanda urbana de unas clases medias cada día más amplias que prefieren la vida sin conflictos alejada de los centros urbanos, gracias a una movilidad privada e individualistas que se generaliza con el automóvil.

Como ya expusimos, este cambio de los comportamientos urbanos no solo es una copia de la influencia del modo de vida importado de Norteamérica entre los años cincuenta y los ochenta, como muchas veces creemos, sino que tiene raíces más profundas y propias de nuestro continente y país. La inercia de los modelos urbanos difusos y que agrupa las actividades por zonas de la ciudad ha formado parte de una hegemonía cultural y económica de ámbito más amplio que nos ha sido sobrevenida. Pero no podemos olvidar la responsabilidad europea y española en adoptar ese modelo como el predominante. Tanto por no responder con instrumentos legales antes de que se impusiera como por asumirlo e interiorizarlo socialmente como el mejor modelo para vivir —el paradigma de la modernidad, riqueza, prosperidad y felicidad humana—, sin advertir de los costes sociales, ambientales, y finalmente, también económicos que conllevaba en su interior.

Las convenciones internacionales de las que hemos dado cuenta con anterioridad — Río de Janeiro, Kyoto, Aalborg, Leipzig, por citar algunas de las más conocidas—, y que proponían modelos urbanos más sostenibles y eficientes, eran obviadas, a finales del siglo XX y principios del XXI, por la lógica económica del desarrollo continuo de las ciudades, siguiendo pautas de crecimiento poco sostenibles. Será con la superación de la crisis económica en nuestro país, y con las novedades legislativas que vamos a analizar en el presente trabajo, cuando las ciudades se planteen como una prioridad el objetivo de la sostenibilidad. Y para ello deberán plantearse: ¿cómo reconducir las partes de la ciudad que en los procesos de urbanización de las últimas décadas se han proyectado con un único uso?, ¿cómo revertir la preeminencia de nuevas zonas nada complejas, donde las vías rodadas y los centros comerciales ejercen el viejo rol del espacio público que vertebra la ciudad?, ¿cómo integrar en la trama urbana núcleos de viviendas unifamiliares dispersas en el territorio?; y ¿cómo recualificar y mejorar la habitabilidad de la ciudad histórica sin caer en nuevas situaciones que conviertan el centro urbano en inhabitable?.

Como ya indicamos, la Carta Europea del Suelo (1972), la Carta Europea de la Ordenación de Territorio (Conferencia de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, 1983) y el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano (Consejo de las Comunidades Europeas, 1990) abrieron el debate sobre esta materia planteando una amplia política urbana integrada en la política ambiental. Tanto el diagnóstico que se recoge en el Libro Verde, en el que posteriormente profundizaremos, como las sugerencias prioritarias de actuación, son ya elementos claves de toda la construcción y reflexión posterior. Recomiendan que toda la planificación urbana considere la variable ambiental como esencial y, en 1990, propugnan la revitalización o renovación de aquellas partes de la ciudad que han quedado degradadas por el fervor desarrollista que propicia la expansión urbana. En conclusión, será el medio ambiente el principal factor de integración por el que el derecho comunitario penetre en las regulaciones nacionales del suelo.

También en 1990 (27 de noviembre), se presentó otra Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada: “Europa 2000: Perspectiva de desarrollo del territorio de la Comunidad”, que entendemos tiene una gran relevancia. En ella se reconoce que la Comunidad no tiene competencia alguna en materia de política urbana, pero que las responsabilidades comunitarias en medio ambiente, cohesión económica y social hacen que la Comunidad, ahora Unión, pueda jugar un “papel importante en el desarrollo de las ciudades”. En 1992 será la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa quien apruebe la Carta Urbana Europea que pretendía identificar los derechos urbanos fundamentales —“derecho a la ciudad”—.

Los documentos que fueron configurando un movimiento sostenible de ciudades fueron en primer lugar la Carta de Aalborg, suscrita en 1994, y posteriormente: la Declaración Hábitat II de Estambul (1996); el Plan de Acción de Lisboa (1996); la Comunicación “Hacia una política urbana para la Unión Europea” (1997) o el “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea (COM,1998, 605); así como la Nueva Carta de Atenas (1998) elaborada por el Consejo Europeo de Urbanistas; o importantes informes elaborados para la Comisión Europea¹¹⁴. Estos documentos abrieron el camino a la toma de posición institucional de la Unión Europea, y a incluir en su agenda este principio. Más allá de la

¹¹⁴ “The law of sustainable development. General Principles” (2000), elaborado por M. DECLERIS; o “Ciudades del mañana. Retos visones y caminos a seguir” (2011), elaborado por la Dirección de Política Regional de la Comisión Europea.

decisiva influencia que Directivas Europeas como la 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, sobre Evaluación ambiental de Planes y programas o la Directiva 2006/60/CE, de 23 de octubre de 2000, que establecía el marco comunitario en política de aguas, iban a tener sobre la planificación urbanística.

De todos los documentos europeos relativos al territorio y urbanismo, que se han ido produciendo en estas casi cinco décadas, consideramos que los que a continuación vamos a analizar con mayor detalle son los que conforman el principal cuerpo doctrinal en que se ha concretado el principio de desarrollo urbano sostenible. Configurando el *soft law*, o derecho débil de la Unión, como declaraciones que no generan obligaciones, pero que en absoluto hemos de despreciar, pues como ya expusimos, en las mismas se encuentra el germen de los elementos normativos que harán suyos las legislaciones nacionales¹¹⁵.

A) Libro Verde relativo al Medio Ambiente Urbano (1990)

El Libro Verde relativo al Medio Ambiente Urbano (Comisión de las Comunidades Europeas, COM (1990) 218 final, 26 de julio de 1990)¹¹⁶ es una propuesta política de la Unión Europea, tras la incorporación de la política de medio ambiente al Tratado CEE por el Acta Única Europea en 1996. Pretende ampliar la visión de los problemas de la ciudad, de su construcción y transformación, incorporando los elementos constitutivos de la sostenibilidad a esos procesos urbanos.

El Libro Verde, en el ya lejano año 1990, hace una crítica del funcionalismo urbanístico y sus concreciones, que no olvidemos, formuladas en los años 30, se habían impuesto a modo de “pensamiento único” tras la Segunda Guerra Mundial en todo el mundo desarrollado o en vías de desarrollo. Este pensamiento había supuesto que las nuevas ciudades y desarrollos urbanos se convirtieran en repeticiones, casi intercambiables, de una ciudad a otra y de un país a otro. Las viviendas, ya fueran colectivas o unifamiliares, ocupaban las periferias, en general de forma ordenada —planificada en base a las ideas del funcionalismo y racionalismo

¹¹⁵ En relación a la construcción del principio de desarrollo sostenible, A.CASARES MARCOS (2016:221-239) y F.E. RAMALLO LÓPEZ (2014a:127-214), quien también desarrolla un amplio análisis de distintas iniciativas comunitarias a favor del desarrollo sostenible (53-68)

¹¹⁶ El Libro Verde relativo al Medio Ambiente Urbano, Comunicación (1990) 218 Final. De 26 de julio de 1990, Bruselas; Bélgica. Recuperado el 13 de febrero de 2018; y, Resolución del Consejo de 28 de enero de 1991 (91/C 33/02).

arquitectónico inspirado en la Carta de Atenas—, junto a grandes centros comerciales y nuevos equipamientos. El centro de las ciudades quedaba reducido a usos comerciales, económicos, dotacionales y administrativos en que se sustituye o se expulsa a la población originaria que se traslada a las afueras. La ciudad tradicional, por estas políticas, sufrió en las últimas décadas del siglo XX distintos procesos de degradación y abandono, para acabar por asistir, tanto antes como después de la crisis económica, a un reciente renacer del centro por causa de fenómenos a los que nos acercaremos en este trabajo. Por unos fenómenos derivados de una nueva conciencia urbana, y otros más propios de las nuevas lógicas de la globalización, como pueden serlo la *gentrificación* o el nuevo turismo de ciudad¹¹⁷.

El Libro Verde propone la superación del *funcionalismo racionalista* —formulada por la Carta de Atenas en la década de los años treinta del pasado siglo—, mediante criterios y objetivos compatibles con la sostenibilidad: el criterio de equidad, la participación de la ciudadanía en la elaboración de los instrumento de planeamiento o el criterio de optimización de los recursos escasos como es el suelo.¹¹⁸

Por otra parte, como alternativa al crecimiento suburbano indiferenciado se propone el restablecimiento de la “ciudad diversa y multifuncional de la Europa de los ciudadanos”, una idea que en nuestro país tuvo poca repercusión en nuestra legislación estatal del suelo hasta 2007, y sobre todo, en la práctica urbanística durante los años de la “década prodigiosa”, en que el modelo a seguir era más bien todo lo contrario: la exaltación máximo de la ciudad monofuncional, de la zonificación y la dispersión.

Las medidas comunitarias sobre la ciudad se van a enfocar bajo la óptica de la política ambiental como principal título competencial habilitante. Así, en relación a la planificación urbana, se plantea la introducción de sistemas de evaluación ambiental —lo que se hizo mediante Directiva 2001/42/CE—; o el apoyo financiero a la renovación urbana y mejora ambiental, en muchos casos, de aquellos barrios o zonas degradadas por el abandono de la ciudad existente. Las estrategias o sugerencias del Libro Verde como primera concreción de los principios de la sostenibilidad¹¹⁹ en el ámbito urbano, son el germen de la obligación de evaluar estratégicamente los planes y programas urbanos; y de las políticas activas de

¹¹⁷ Véase al respecto F. LÓPEZ-RAMÓN (2004:73)

¹¹⁸ Véase al respecto F. LÓPEZ-RAMÓN (2004:73)

¹¹⁹ Se haría presente en el art. 2 del Tratado de Maastricht (1992)

regeneración y revitalización urbana, apoyadas financieramente desde su inicio por fondos europeos¹²⁰.

B) Carta de Aalborg (1994)

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad, de 27 de mayo de 1994, más conocida como *Carta de Aalborg* (Dinamarca)¹²¹, suscrita inicialmente por ochenta autoridades locales europeas, compromete a los firmantes a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible y a participar en las iniciativas locales del Programa 21 (Cumbre de Río de Janeiro, 1992), conocidas como Agenda Local 21¹²².

En su Parte I, la Carta asume de la insostenibilidad del modelo de ocupación del suelo, transporte, y los problemas ambientales que conlleva. Y reconoce la importancia de la escala local, porque la ciudad “tiene una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, de consumo y de las pautas de distribución del espacio”.

Este diagnóstico elaborado en 1994 no propicio un cambio del modelo urbanístico en nuestro país —no olvidemos que la legislación estatal más expansiva en cuanto a la ocupación de suelo fue la de 1998—. Más bien se limitó al inicio de una serie de procesos, nada desdeñables, de concienciación ambiental y social sobre la sostenibilidad a nivel local y de cooperación entre todas las partes implicadas en la comunidad (I.13). La plasmación de ese proceso comienza a tomar forma en los programas locales 21 (Agenda 21 Local) que elaboraban los municipios como planes de acción local a largo plazo sin carácter imperativo. Los mismos no se vinculaban, ni servían de base, al planeamiento urbanístico municipal, pues contemplaban acciones de muy diversa naturaleza, tenían un carácter meramente propositivo, no vinculante, para las autoridades locales, y no suponían obligaciones legales.

¹²⁰ Véase F. GARCÍA-MORENO RODRIGUEZ (2018:42)

¹²¹ En relación a la importancia de este documento A.J.SÁNCHEZ SÁEZ (2008: 581) mantiene la idea de que estamos ante un texto jurídico decisivo y muy influyente para el principio de sostenibilidad urbana.

¹²² El 15 de diciembre de 2005 se constituyó en el Ministerio de Medio Ambiente la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible a petición de las Redes de Agenda Local 21 que a nivel autonómico y provincial tenían una experiencia de trabajo en el desarrollo e implementación de la AL21. El primer trabajo que ha desarrollado esta Red de Redes ha sido la Estrategia de Medio Ambiente Urbano, basada en la Estrategia europea de Medio Ambiente Urbano, aprobada el 11 de enero de 2006. La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible engloba 1.898 municipios con una población de 19.018.868 millones de habitantes.

La Carta entiende la sostenibilidad «como un proceso creativo local en busca del equilibrio». Aspira a una visión holística de la ciudad mediante un método participativo para la resolución de conflictos y la elección de alternativa, pero teniendo siempre muy en cuenta que el desarrollo de la economía urbana debe tender hacia la sostenibilidad, invirtiendo en la conservación y el crecimiento del capital natural existente. Sitúa la justicia social —«somos conscientes de que son los pobres los más afectados por los problemas ambientales [...] y los menos capacitados para resolverlos»— en el centro de la sostenibilidad urbana (punto.I.7) con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, siendo para ello necesario crear empleos que contribuyan a la sostenibilidad de la comunidad. En cuanto a la ocupación de suelo (I.8) y la movilidad sostenible (I.9), la Carta reconoce la importancia de aplicar políticas eficaces de ordenación del territorio y que se aplique la evaluación ambiental estratégica a todos los planes, así como utilizar los programa de renovación del centro de las ciudades y la planificación de nuevas zonas suburbanas para «asociar diferentes funciones con el fin de reducir la movilidad» y «dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados»¹²³.

En 2004, más de mil participantes en la Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Aalborg+10) adoptaron los “Compromisos de Aalborg” con el fin de generar un fuerte impulso a favor de la acción encaminada a la sostenibilidad. Entre los compromisos, los que más nos interesan, por tratarse de los más importantes para el urbanismo sostenible, son: el 5 “Planificación y diseño urbanístico” y el 6 “Mejorar Movilidad y reducción del tráfico”. Entre esos compromisos encontramos que la ciudades asumen: trabajar para regenerar y recuperar las zonas degradadas de la ciudad; evitar el crecimiento urbano desmesurado; lograr densidades razonables y preservar del desarrollo urbano, en la medida de lo posible y en tanto en cuanto no sea necesario, el suelo no transformado; asegurar usos mixtos y equilibrados entre la residencia, el trabajo y los servicios; y avanzar en la modernización de la construcción sostenible y la calidad en el diseño y la edificación¹²⁴.

C) Estrategia Territorial Europea (1999)

¹²³ Resulta de interés el desarrollo de estos principios que hace A.J.SÁNCHEZ SÁEZ (2008:580-598), y sobre todo en relación con el uso del suelo y el modelo de ciudad y su traslación a la Ley de Suelo 2007.

¹²⁴ La Carta de Aalborg, ejemplo del movimiento europeo de ciudades sostenibles, la debemos relacionar con otras iniciativas como el Plan de Acción de Lisboa (1996) y la Declaración de Hannover (2000)— Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Continente Europeo, 12ª Sesión de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa—.

La Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999) —“Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”—, es un documento elaborado por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Unión Europea¹²⁵. Es el inicio de políticas y programas de gran importancia para el equilibrio y desarrollo territorial, así como el impulso decidido a la ordenación del territorio como política de la Comunidad sobre el territorio de la UE y de sus estados miembros. En nuestro país, tendrá una importante repercusión en la distribución competencial en lo que al territorio respecta.

La Estrategia identifica las políticas comunitarias con efectos territoriales a las que ya hicimos mención; y los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE que se concretan en tres directrices fundamentales:

a) Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado que va a suponer una nueva relación entre el campo y la ciudad. La ETE pretende el refuerzo de las grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la UE, así como el refuerzo de un sistema equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos y redes urbanas, mejor conectadas entre sí, con la clara finalidad de reforzar su papel estratégico y mejorar su base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicio de las mismas. En este punto, la ETE opta por promocionar la mejor accesibilidad de las ciudades y regiones urbanas

«mediante una política de localización y una planificación de usos del suelo que favorezcan la mezcla de funciones urbanas y la utilización del transporte público»; y por apoyar «métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales,...».

b) Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación, favoreciendo el desarrollo policéntrico que posibilita una mejor accesibilidad, así como una utilización más eficaz y sostenible de las infraestructuras, mejorando la articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y de las telecomunicaciones, e incorporando a estas políticas las relativas al conocimiento y la innovación.

¹²⁵ F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018a:60) y D.J.VERA JURADO (2018.202-203)

c) Desarrollo y protección de la naturaleza, a través de la gestión del medio ambiente, y del patrimonio cultural de forma prudente e inteligente, entendiendo ambas como potenciales de desarrollo para la Unión y los Estados miembros. La gestión de los recursos hídricos se considera un reto particular para el desarrollo territorial por ser un recurso vital para la naturaleza, agricultura, los hogares, el ocio, la industria y a la producción de energía; y se introduce la preocupación por los paisajes culturales y su valorización como recurso.

Este documento, tras la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983, fue el marco de referencia de un cambio en las legislaciones autonómicas y en la práctica, en la que en nuestro Derecho urbanístico apareció la ordenación del territorio como una competencia autonómica que iba a modular y condicionar, en muchos aspectos, el planeamiento y la práctica urbanística municipal. La Estrategia no es un documento jurídicamente vinculante y en modo alguno se debe entender como una nueva competencia comunitaria, pero su importancia radica —a juicio de T. PAREJO NAVAJAS (2004:403), quien ha profundizado respecto de su alcance— en que su dimensión jurídica será importante en la medida que «sus objetivos de política territorial queden incorporados transversalmente en las demás políticas atribuidas a la Comunidad den los Tratados». Su eficacia se deriva en tanto que se convierte en un elemento de referencia, en conformador de criterios y normas jurídicas, que serán asumidos por los Estados (en nuestro caso por las CCAA) al legislar sobre ordenación territorial y al elaborar instrumentos o documentos de tal naturaleza.

D) Nueva Carta de Atenas (1998-2003)

La Nueva Carta de Atenas (1998-2003), aprobada por el Consejo Europea de Urbanistas en 1998 y revisada en 2003, es una visión sobre el futuro de la ciudad europea en el siglo XXI, en la que se reconoce la planificación del espacio como cuestión vital para proporcionar un desarrollo sostenible.

La Nueva Carta parte de una revisión crítica de las consecuencias del funcionalismo urbanístico derivado de la Carta de Atenas redactada en 1933 —IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM)— y publicada por los arquitectos Le Corbusier y Josep Luis Sert en 1942. Su aceptación hegemónica por el pensamiento urbanístico durante las décadas

que siguieron a la Segunda Guerra Mundial ya había llevado a un modelo de ciudad que favorecía «la segregación espacial, la inseguridad de los lugares difíciles de vigilar, la pérdida de la calle como espacio de relación ciudadana y la entronización del automóvil privado como medio de transporte urbano».

Para superar este modelo que se considera insatisfactorio e insostenible, se plantea su revisión profunda y radical¹²⁶. Pero lo que no deja de llamar la atención es que al tiempo que los expertos europeos, y algunas prestigiosas opiniones nacionales, sitúan los compromisos de desarrollo sostenible para la ciudad como eje central del debate y de la práctica urbanística, en España, en ese mismo año se aprobaba la Ley del Suelo de 1998. Esta Ley se presentaba como la solución para todos los problemas del suelo y la vivienda. Se entendía como el paradigma liberal que al aumentar el suelo disponible para edificar, y desprogramar el proceso urbanizador, iba a resolver todos los problemas de la especulación de suelo y la carestía de la vivienda.

En la primera revisión de la Carta (Consejo Europeo de Urbanista, La Nueva Carta de Atenas 2003, agosto 2003) el concepto clave es la *Ciudad conectada*. No solo en el sentido físico, sino también con el tiempo, las estructuras sociales, la conectividad económica (redes de ciudades: nodos, flujos y especialización), medioambiental (uso racional de los recursos, ciudad saludable, paisaje, energía) y la diferencias culturales. Esta ciudad será capaz de proporcionar una amplia gama de posibilidades económicas y de empleo, así como de servicios y dotaciones no solo a los residentes. La ciudad será cada vez más multicultural, multilingüe, diversa y mestiza, y en ella se restaurará la cohesión entre las generaciones en una Europa cada día más envejecida.

La ciudad conectada tiene un fuerte impacto en la planificación espacial:

«La planificación urbana será un elemento esencial del renacimiento de las ciudades, mediante la eliminación del aislamiento entre las zonas de la ciudad a la luz de las tendencias homogeneizadoras impersonales».

¹²⁶ En palabras de F. LÓPEZ RAMÓN (2004:75): «una manera diferente de ordenar las ciudades, a través de una planificación urbana abierta a la más amplia participación de los actores locales y atenta a fomentar la multiculturalidad, potenciar los espacios público y configurar sistemas de movilidad sostenible».

Entre las políticas que se impulsarán se incluirá: el resurgimiento del diseño urbano; la rehabilitación de zonas degradadas; medidas para facilitar el contacto personal, la sensación de seguridad individual y colectiva o la excelencia estética.

Los diez conceptos de ciudad que se proponen, y que comenzarán a ser lugar común de la doctrina urbanística y de los textos científicos, son:

(i) Una ciudad para todos. El compromiso de la cohesión social en la ciudad y de la verdadera inclusión de sus comunidades a través de medidas de integración.

(ii) La ciudad participativa. Las ciudades son lugares de encuentro, de tal manera que su planificación se debe esforzar en crear un concepto de vecindad para reforzar la identidad y el sentido de pertenencia. La manzana, el barrio, deben jugar un papel esencial para el contacto humano y la participación pública en la gestión del programa urbano.

(iii) La ciudad segura. La planificación debe fomentar medidas para contrarrestar la inquietud social, logrando un entorno constructivo que permita un sentido de pertenencia y de bienestar social.

(iv) La ciudad saludable. Planificar para mejorar la calidad de alojamiento y del entorno urbano, reduciendo los niveles de contaminación. Favorecer la igualdad de oportunidades para acceder a las instalaciones sanitarias públicas.

(v) La ciudad productiva. Asociación y fomento de la competitividad que permitan crear más empleo y pequeños negocios locales, para lo que es importante la calidad de la planificación y el diseño urbano.

(vi) La ciudad innovadora. La planificación debe contemplar los mejores usos posibles de las tecnologías de la información y comunicación, con acceso igualitario, y examinar las posibilidades de descentralización y delegación de procesos y actividades en base a las nuevas tecnologías. Desarrollo de redes de ciudades policéntricas y multifacéticas.

(vii) La ciudad del movimiento y accesos racionales. El uso del suelo y el transporte no se pueden tratar de forma aislada. Se debe reducir la necesidad de viajar de los ciudadanos en la propia ciudad por lo que es esencial la ubicación e intensidad de las actividades y el fomento de los usos mixtos. Se debe proporcionar más posibilidades de satisfacer las necesidades de desplazamiento distinto del automóvil, favoreciendo el transporte público y zonas libres de coches.

(viii) La ciudad medioambiental. Todos los planes y programas deben basarse en los principios del desarrollo sostenible; la evaluación de la sostenibilidad debería constituir una parte de la planificación y estar ligada a los procesos de participación pública.

(ix) La ciudad de la cultura. La planificación debe hacer pleno uso del tejido social, cultural y físico de la ciudad, a fin de enriquecer el tejido urbano y la red de espacios públicos. Se debe fomentar el principio de uso mixto, especialmente en el centro de la ciudad, para introducir más variedad y vitalidad al tejido urbano. La planificación debe asegurar un marco satisfactorio que permita elegir trabajo, vivienda, ocio, etcétera, y que mejore el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

(x) La ciudad con continuidad de carácter. La planificación debe buscar la salvaguarda y desarrollo de los elementos tradicionales, memorias compartidas y la identidad del entorno urbano. La planificación debe integrar la ciudad entera en su entorno.

La Nueva Carta de Atenas tiene la pretensión de ser una guía para la planificación de las ciudades que va más allá de la urbanística. Tiene un componente estratégico que trata acerca de cuál debe ser el futuro de la ciudad. Analiza las tendencias futuras de la misma y de la planificación urbana en base a los cambios que la cultura urbana parecía iba a conocer en 2003. Hablamos de cambios sociales, en cuanto a una población más diversa, multirracial y envejecida; y políticos por una nueva gobernanza y un estilo de gestión mucho más empresarial capaz de competir por inversiones, talento e innovación como nueva fuente de riqueza y desarrollo. Estos cambios hacen que conceptos como identidad urbana, la calidad de vida, la seguridad, el género, la atención a la salud y a los dependientes, deban estar cada vez más presentes en la planificación y el urbanismo.

Los cambios tecnológicos y económicos derivados de un crecimiento basado en el conocimiento y en la información se desarrollan, esencialmente, en sistemas urbanos complejos. En ellos se concentran las empresas productoras de servicios y el talento, conectados en red y especializando el territorio como fórmula de éxito. Este nuevo modelo productivo y económico —sobre todo comercial— posibilita una menor necesidad de instalaciones físicas urbanas de producción y comercio presencial, no así de instalaciones logísticas y de redes de transporte real y virtual, siendo esencial la conectividad de los territorios. Por ello el reto de la ciudad será estar bien conectada y ofrecer ventajas competitivas no para la producción sino para la atracción de talento e innovación, por lo que factores como la calidad ambiental, cultural, la identidad, el paisaje, las dotaciones, etcétera serán cada día más importantes y valoradas.

La creciente preocupación por la calidad ambiental de la ciudad y su entorno, así como por los riesgos naturales que todo esto puede conllevar, van hacer que la ciudad del futuro deba estar muy atenta a esta cuestión. Los principios de perecuación y las consideraciones medioambientales deben estar presentes en cualquier actuación urbana, logrando el equilibrio entre: el desarrollo urbano basado en la economía y las condiciones de vida saludable, pues el primero será inviable sin el segundo. La existencia de agricultura en la periferia urbana, la seguridad y suficiencia alimentaria de calidad, y el acercamiento de los ecosistemas a la ciudad urbanizada serán, para la Carta, factores de desarrollo en un futuro.

Por último, al referirse a los cambios urbanos, quizás la cuestión que considero más interesante sea el certero y atinado diagnóstico que se hace¹²⁷, justo en plena euforia inmobiliaria y de crecimiento del suelo urbanizado, sobre la suburbanización, sus causas y consecuencias.

Por ello, la Nueva Carta de Atenas propone nuevas normas para el diseño urbanístico que aporten una visión integradora de la ciudad consolidada o antigua y la ciudad por construir o nueva. Esta visión no segmenta ni las funciones ni sus habitantes, en una clara revisión de la zonificación, segregación funcional y dispersión que habían sido las formas urbanas predominantes durante casi un siglo.

E) Carta de Leipzig (2007)

Los ministros responsables del desarrollo urbano de los países miembros de la Unión Europea durante la primera década del siglo XXI celebraron distintas conferencias y encuentros —“Programa de Acción de Lille” (2000), “Urban Acquis” o Acervo Urbano (Rotterdam, 2004) y “Acuerdo de Bristol” (2005)— que concluyen con la Carta de Leipzig sobre “Ciudades Europeas Sostenibles” (2007), que expresa los principios de una política de desarrollo urbano de la Unión Europea. La misma se basa en el enfoque de un desarrollo integrado y sostenible al que se aportan fondos estructurales para programas integrados —URBAN dentro de FEDER, JESSICA, EDUSI, Programa Horizonte 2020, etcétera—. Pero

¹²⁷ «La mejor accesibilidad física como resultado de la mejora de las infraestructuras de transporte tiende a crear barreras y obstáculos, especialmente hacia las formas lentas de transporte y desplazamientos. Como resultado, estas estructuras físicas dominantes conducen a una fragmentación de los barrios de la ciudad y de las estructuras del paisaje. La suburbanización y la extensión de las funcione súrbanas a las áreas circundantes, también conducen a distancias de desplazamientos más largas y al deterioro de la calidad de las instalaciones y servicios».(Nueva Carta de Atenas,1998-2003)

las propias autoridades europeas reconocen en este documento las dificultades que competencialmente tienen para instaurar un modelo unitario de desarrollo urbano. Algo que además de ilógico —no es la misma cultura del territorio en los países escandinavos, del Este o Mediterráneos— es jurídicamente imposible en el marco Europeo. Por ello las pretensiones excesivas sobre el futuro de las ciudades se ven matizadas o atemperadas en Leipzig, y se optó por estrategias más flexibles y que, sin renunciar a objetivos comunes de sostenibilidad, pudieran adaptarse y aplicarse en cada caso con mayor realismo¹²⁸.

La Carta tiene una clara vocación de proponer una actuación integral en la ciudad que tenga en cuenta los aspectos sociales, económicos, demográficos, culturales, ecológicos, etcétera. Y por ello recomienda dos principios del desarrollo urbano. En primer lugar, hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano, lo que significa coordinar aspectos esenciales, sectoriales y temporales de las áreas claves de la política urbana. En segundo lugar, favorecer la participación de actores ajenos a la administración permitiendo a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno próximo, así como fortalecer la coordinación a nivel local y urbano-regional para lograr la asociación en términos de igualdad de lo urbano y lo rural en favor de la cohesión territorial. Las estrategias de acción que se proponen son: (i) Creación y consolidación de espacios públicos de calidad; (ii) modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética¹²⁹; e (iii) innovación proactiva y políticas educativas.

Para ello es esencial una buena planificación urbana que evite la dispersión, el descontrol, la improvisación y la ocupación indiscriminada del territorio. Esta crítica llega a nuestro ordenamiento jurídico en la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007¹³⁰.

¹²⁸ Véase al respecto de la Carta de Leipzig L.PAREJO ALFONSO (2014:188-192), F. GARCÍA-MORENO RODRIGUEZ (2018:55) y C.F. MOLINA del POZO (2008:429-444)

¹²⁹ Con especial atención al transporte urbano sostenible y a la mejora de la eficiencia energética de los edificios lo que se logra más fácilmente en un modelo de ciudad compacta.

¹³⁰ «En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes

Del mismo modo, es muy rotunda la apuesta que la Carta hace por el modelo de ciudad compacta —*estructura urbana compacta*— como paso previo y necesario a la consecución de las ciudades sostenibles, y el rechazo claro de los «fenómenos de dispersión de la urbanización (Urban Sprawl)¹³¹». La Carta entiende que se debe revertir esta situación conjugando distintas acciones, así como prestar especial atención a los barrios desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad (Regeneración urbana integral), conllevando todo esto políticas de integración social que contribuyan a la reducción de las desigualdades y a la prevención de la exclusión social. Por otra parte, entiende que se deben proponer estrategias para la mejora del medio ambiente físico; que se debe contribuir al fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral y de una educación proactiva; también a la mezcla de zonas residenciales con las de trabajo, servicio u ocio como estrategia para lograr la sostenibilidad; y al fomento del transporte urbano eficiente y asequible.

La Carta de Leipzig muestra una especial preocupación por los desequilibrios y la cohesión social como un factor esencial para el futuro de las ciudades. El desarrollo económico, social y cultural es un elemento clave para la estabilidad urbana, sobre todo partiendo de la base de que sin calidad de vida urbana no podemos hablar de esa cohesión territorial a la que aspira toda la acción institucional de la Unión Europea. Para lograr este objetivo, es clave articular una eficaz política social de vivienda. La extensión del derecho de acceso a una vivienda digna como derecho subjetivo y universal de los ciudadanos europeos, y por ello la Carta pone un especial acento en los barrios menos favorecidos como espacios prioritarios de actuaciones públicas. El logro de unos mejores espacios urbanos en los que se gestione la estabilidad y el progreso económico, la integración social y la mejora física y ambiental, favorecerá sociedades más integradas.

En 2007, final de una época de expansión, todavía el derecho débil europeo se sitúa en el marco de las recomendaciones y los principios para resolver una problemática que, los certeros diagnósticos, no sitúan en el mundo del pensamiento o la teoría sino de la realidad. Y esta es en muchos casos irreversible, con fuerte componente económica y social, y con fuertes repercusión en la vida de las personas, en la calidad de esa vida y en el ejercicio de

energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos». (Exposición de Motivos I, in fine)

¹³¹ Esta misma idea la encontramos en C.F.MOLINA del POZO (2008:435)

derechos de los ciudadanos, algunos tan básicos, como el derecho a la vivienda o al medio ambiente adecuado.

F) Declaración de Toledo (2010)

La Declaración de Toledo (2010)¹³² da un paso más en la línea de entender el territorio, el suelo y la ciudad como parte esencial de un problema mucho más general, que supera ya el urbanismo o la idea de sostenibilidad y conecta directamente con la preocupación europea por el calentamiento global. Por ello este documento relaciona el modelo de desarrollo urbano con la estrategia Europa 2020. Y como no podía ser de otra forma, propone en palabras de J. HERVAS MAS (2017:151) un modelo de desarrollo urbano, más «inteligente, sostenible e inclusivo». La reunión de Toledo y su Declaración constituyen una verdadera apuesta por la continuación del proceso de Marsella y el desarrollo del Marco europeo de referencia de la ciudad sostenible, como una herramienta operativa para las ciudades, particularmente las de tamaño mediano y pequeño. La Declaración introduce una importante novedad: integra un Documento de referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada, y centra sus actuaciones urbanísticas en los cascos urbanos consolidados o históricos.

Para lograr el modelo de ciudad más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusiva se consideran diversas estrategias, siendo la más importante el desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad. Estas son estrategias que conllevan acciones como: mejorar el desempeño económico, la ecoeficiencia y la cohesión social de la ciudad consolidada; asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar en todas las comunidades y barrios, subrayando la importancia de la participación ciudadana; tener en cuenta el cambio climático en las actuaciones urbanísticas; apoyar la renovación y rehabilitación del parque de vivienda y lograr calidad urbana del espacio público y el paisaje; atender a los barrios más desfavorecidos; recalcar la conveniencia y efectividad del planeamiento territorial y urbano como instrumento para integrar los objetivos ambientales sociales y económicos; y considerar la conveniencia del reciclaje urbano y/o el planeamiento urbano compacto con una estrategia para minimizar el consumo de suelo.

¹³² Adoptada durante la Presidencia española de la Unión, en plena crisis inmobiliaria en nuestro país, y ya vigente la Ley de Suelo de 2007.

Se reconoce la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea, comprometiéndose a fomentar e impulsar las acciones conjuntas. Y todo esto porque las ciudades son los lugares donde se concentra la mayoría de los riesgos y los potenciales — presentes y futuros— para alcanzar las metas de la estrategia Europa 2020. Se pretende fomentar, e impulsar, las siguientes acciones conjuntas: fortalecer la dimensión urbana de la Política de Cohesión; lograr una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos, y promover el desarrollo urbano sostenible mediante la puesta en práctica de una política de desarrollo urbano integrado.

Pero quizás la parte más novedosa de la Declaración de Toledo sea el ya citado Documento de referencia sobre Regeneración Urbana Integrada, que se sitúa como pieza clave de una nueva estrategia urbana para Europa. El enfoque integrado y un pensamiento holístico para el desarrollo urbano suponen superar los habituales enfoques unidimensionales mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales que consideran la ciudad una totalidad en la que se deben ofrecer respuestas a retos ambientales, sociales y económicos. La Regeneración Urbana Integrada debe entenderse como un proceso planificador que ha de trascender a ámbitos o enfoques parciales, pretendiendo optimizar el capital urbano existente como algo complejo y no solo como un recurso (suelo) o un valor (arquitectónico). Las áreas urbanas desfavorecidas, y/o vulnerables, son un recurso (su capital humano y físico esta desaprovechado) cuyo desbloqueo puede contribuir al progreso cívico y al desarrollo económico de la ciudad. Estas referencias parecen inspirar el Capítulo IV del Título III— artículos 107 a 111— de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible¹³³, así como la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que derogaría e integraría los citados artículos de la Ley 2/2011.

Los objetivos y alcance de las referida Ley 8/2013 para nada son tan ambiciosos y complejos como se desprende de la Declaración de Toledo. El legislador de 2013 no se

¹³³ «El Capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos. Asimismo, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones anteriores, las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema informativo general coordinado». (Exposición de Motivos Ley 2/2011, de Economía Sostenible)

atrevió —o no quiso— hacer una ley sobre la renovación de la ciudad consolidada, dotando de un instrumento legislativo integral, multidisciplinar y holístico —como se dice en la Declaración— al sistema urbanístico (sistema completo). Se limitó a una legislación que desarrolla aspectos demasiado parciales del sistema, cuestiones relativas a la eficacia y eficiencia energética, accesibilidad universal, o calidad de la edificación.

Volviendo a la Declaración de Toledo, será necesario preguntarse si la apuesta por la sostenibilidad urbana no puede resultar incompatible con el crecimiento urbano y el desarrollo económico, como lo habíamos conocido hasta la fecha; y si ello es percibido por los ciudadanos como un problema o una limitación de su libertad de elección. Pero en todo caso, desde la Unión Europea esta cuestión no supone ninguna limitación, debiendo actuarse inteligentemente mediante políticas

«globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos»¹³⁴.

G) Agenda Territorial Europea 2020 (2011).

La Agenda Territorial Europea 2020 (Gödöllő, Hungría, 2011)¹³⁵ va a ser el último documento al que hagamos referencia, si bien en 2015 la Declaración de Riga asumió el compromiso de alcanzar una Agenda Urbana de la Unión Europea.

¹³⁴ «también conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana , ya que – en sociedades de demografía básicamente estable o recesiva como las de muchas ciudades europeas- el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida – además de por el incremento del precio de la vivienda, y de la descentralización del empleo, los servicios y los equipamientos- del sentimiento de declive o de falta de calidad percibido por los ciudadanos en algunas partes de la ciudad existente».

«En definitiva, se trata de impulsar políticas urbanas de plenitud mediante enfoques urbanos globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos. Todo ello debe estar basado en la reivindicación del “concepto tradicional de ciudad europea”, que aunque diverso (y en ello reside también su riqueza), es reconocible por su búsqueda de la complejidad, la compacidad, la diversidad funcional, la pluralidad y la integración social, con el objetivo final de lograr un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad.»(Apartado 3, Documento de Referencia de Toledo sobre Regeneración Urbana Integrada)

¹³⁵ F.E. MALLO LÓPEZ (2018a:63)

Europa afronta distintos retos demográficos y sociales derivados del envejecimiento y despoblación de algunos territorios. Retos como la notable migración intraeuropea y la inmigración; como el riesgo de exclusión del circuito socioeconómico de zonas con poca accesibilidad y de grupos vulnerables; retos energéticos de seguridad del suministro; aumento de emisiones y del precio de la energía; insuficiencia de infraestructura, etc. Fenómenos que, en definitiva, amenazan la competitividad regional y acaban por imponer la pérdida de biodiversidad y patrimonio natural y paisajístico como parte del capital y de la identidad territorial, con consecuencias impredecibles que acaban por conducir al empobrecimiento del territorio.

Esta preocupación se ha visto concretada esencialmente en programas de la Unión Europea —COM (2011) 17: Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020 —; y en que varias Direcciones Generales de la Comisión se dedican a temas urbanos. Los Programas más importantes al respecto se integran en los programas FEDER, que obliga a dedicar al menos el 5% del total de este Fondo a proyectos de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado; y más recientemente las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSIs) cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER (2014-2020)¹³⁶.

Concebidas a partir del *Europe Horizon 2020* como las herederas de los programas *Urban I* y *Urban II* desarrollados a partir de la década de los 90, los objetivos temáticos (OT) de las EDUSIs incluyen tanto la regeneración física, económica y social del entorno urbano en áreas urbanas desfavorecidas (OT9) como las acciones integradas de rehabilitación de ciudades y de mejora del entorno urbano (OT6). Si bien su propaganda oficial suele incidir en una aproximación “participativa” y ciudadana orientada a la cohesión social y la lucha contra la pobreza, el peso real de la participación ciudadana en el objetivo europeo de integralidad es simplemente marginal. En los últimos años, el empeño por proseguir en estas políticas urbanas se ha plasmado en documentos como la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de julio de 2014 titulada “La dimensión de las políticas de la UE: Elementos clave de un Agenda Urbana para la UE.”

¹³⁶Para nuestro país, y a modo de ejemplo, la segunda convocatoria destina cerca de 300 millones de euros de fondos FEDER que se han distribuido entre 40 municipios españoles, a los cuales deben sumarse los 700 millones repartidos previamente entre los 83 municipios seleccionados en la primera convocatoria.

Una de las piezas más recientes, en esta evolución, es la *green citie*, como ciudad más verde e inclusiva, como ciudad global e inteligente articulada en torno a seis ejes¹³⁷: Gobernanza de la ciudad con la adopción de procesos decisorios transparentes y participativos; capital humano y social de la ciudad, formación, atención a la diversidad social y étnica; calidad de vida de la ciudad, salud pública, seguridad individual, vivienda de calidad; ambiente urbano, ahorro energético, energías renovables y control de la contaminación; movilidad urbana, transporte accesible e integrado; economía de la ciudad que permite introducir un mercado de trabajo flexible.

H) La construcción de un urbanismo europeo.

Los distintos documentos que hemos expuesto, si no podemos decir que hayan creado un Derecho urbanístico europeo, como podríamos predicar del Derecho ambiental, sí que constituyen una reiterada y consolidada propuesta de criterios, que como expone F. LÓPEZ RAMÓN (2005:37), al menos debieran vertebrar las políticas urbanas de los distintos países de la Unión. Este es el caso de España. Primero a través de documentos como la Estrategia de Medio Ambiente Urbano¹³⁸, o la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2009). Y finalmente con la integración del Derecho débil europeo en los textos normativos —tanto estatales como autonómicos—, siendo el más importante la Ley de Suelo de 2007. Pero también con una importante jurisprudencia consolidada que da plena carta de naturaleza a conceptos como el de *ciudad compacta* como marco y límite legal para el planeamiento urbanístico y territorial. Todo ello ha venido a suponer la europeización de nuestro Derecho urbanístico, de nuestra regulación del suelo y de nuestra cultura de la ciudad.

Autores como J.PONCE SOLÉ (2008: 487-548), M. BASSOLS COMA (2013:13-35), A. SERRANO (2014:51-66) o F. GARCÍA-MORENO (2018:19-77) han profundizado en la influencia —o injerencia para éste último—, de los documentos de *soft law* de la Unión Europea en relación con la configuración jurídica de un modelo urbano sostenible —ciudad compacta—, para acabar concluyendo que hoy son indudables los efectos jurídicos e

¹³⁷ J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:47). Estos autores se refieren a los public-private partnerships (PPP), como fórmulas de colaboración público-privada, como gestión concertada para el desarrollo de la ciudades. En España esta figura se recoge en los Convenios urbanísticos del art. 7.4 TRLSyRU.

¹³⁸ Elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente-Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, en 2006.

interpretativos del *soft law* en los derechos y jurisprudencia nacionales, así como el modelo y políticas urbanísticas y territoriales. Del mismo modo que diversos principios jurídicos reconocidos en los Tratados y Directivas europeas (tales como la sostenibilidad, cohesión económica, social y territorial, junto con la competencia en materia de medio ambiente) hacen que podamos afirmar que la implicación comunitaria en materia del modelo de desarrollo urbano es cada día más relevante e importante para las legislaciones nacionales.

En concreto en nuestro Derecho se hacen muy reconocibles, por su incorporación a nuestras leyes, cuestiones como: la integración de la variable ambiental en los planes urbanísticos y territoriales, así como su sometimiento a evaluación ambiental estratégica como factor para lograr la sostenibilidad de los mismos (Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001 —2014/52/UE— (Ley 9/2006, hoy Ley 21/2013); la existencia y disponibilidad de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas, como condición para poder aprobar los planes que contemplan actuaciones de urbanización (conforme se deriva de la Directiva 2006/60/CE, de 23 de octubre de 2000, y que se refleja en el art. 25.4 de la Ley de Aguas y art. 22.3 TRLSyRU.); la preocupación por la movilidad y el transporte; la planificación participativa, o la construcción eficiente energéticamente (Directivas 2010/31/UE, 2012/27/UE, 2018/844/UE y Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero).

De la lectura de los distintos documentos elaborados por los organismo de la Unión se concluye la preferencia por un modelo de ciudad con las siguientes características básicas: compacta, densa, compleja, participativa (integrada), conectada, cohesionada e integrada socialmente, en que prime la movilidad peatonal, ciclista o mediante transportes públicos, que reutilice el patrimonio edificado y el paisaje, y que considere la vivienda como un factor de sostenibilidad¹³⁹. Este modelo de ciudad y de ocupación del territorio se logrará: consolidando el espacio urbanizado y construido, rehabilitando y recuperando el patrimonio existente, y logrando un mejor espacio público en la ciudad construida. Lo que supone gestionar con inteligencia el capital que supone la ciudad como hecho complejo, algo para lo que la

¹³⁹ Como alternativa al modelo de ciudad dispersa o de urbanización difusa, especializada en sus funciones, basada en el automóvil y las grandes infraestructuras viarias, la reducción de complejidad, la seguridad entendida como individualidad o privacidad, la segmentación o fractura social y los servicios privados frente a lo público.

legislación, como vengo exponiendo, ha debido definir un nuevo paradigma para nuestro urbanismo, el modelo fundamentado en el principio de desarrollo urbano sostenible¹⁴⁰

¹⁴⁰ Resultan muy interesante el decálogo para lograr una ciudad sostenible —los requisitos esenciales que debe reunir— así como las conclusiones, a modo de caracterización del modelo de desarrollo urbano europeo, que formula F. GARCÍA-MORENO (2018:60-64 y 73-75). Reducir las emisiones de gases contaminantes, ahorro energético. Movilidad sostenible, esencialmente peatonal. Utilización de fuentes de energías renovables. Reducción de residuos, reciclaje y reutilización. Crecimiento sostenible de la ciudad y menor presión sobre el suelo. Trasformar el modelo de consumo hacia un consumo responsable. Actuaciones integrales en el medio ambiente físico. Cohesión social y mejor calidad de vida urbana.

CAPITULO II.- CONSTRUCCION Y EVOLUCION DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO.

1. Un nuevo paradigma para un nuevo tiempo. Del urbanismo de ensanche al desarrollo urbano sostenible

A) El urbanismo de ensanche, paradigma del modelo urbanístico español

Las vigentes legislaciones que voy a analizar, en cuanto a la producción de suelo urbanizado, constituyen en un nuevo paradigma para el sistema urbanístico español. Como expusimos en el apartado precedente este nuevo paradigma ha venido a sustituir al modelo de urbanismo desarrollista del siglo XX. En nuestra legislación estatal del suelo será la Ley de Suelo de 2007 la que introduzca plenamente el nuevo modelo urbanístico. Esta legislación vino a sustituir a las leyes del suelo precedentes, en las cuales la preocupación por la sostenibilidad no era predominante. El evidente reflejo de este cambio lo encontramos —con una rotundidad poco habitual y a modo de declaración de principios—, en la Exposición de Motivos de la citada Ley de Suelo de 2007¹⁴¹, que proclama un cambio radical del paradigma del urbanismo español que arrancó con las leyes de Ensanche de 1864 y ha durado más de 150 años.

Este nuevo paradigma va asumir el principio de desarrollo urbano sostenible¹⁴² como principio rector de todas las políticas públicas relativas al suelo, y por tanto, al urbanismo y la producción de viviendas. Esto supone ir mucho más allá de concretas medidas relacionadas con

¹⁴¹ «En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha-tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso» (Exposición de Motivos Ley 8/2007).

¹⁴² Art.2.1. Ley de Suelo 2007 «Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes».

la evaluación ambiental o evaluación estratégica de los planes, como se había introducido ya en nuestro Derecho urbanístico, o en el tratamiento de determinados suelos rurales con elevados valores naturales y que serían objeto de protección. Se trata de un cambio de sistema y de una forma de *hacer ciudad* que conlleva unos hábitos y formas de vivir, de tal modo que se pueda adoptar otro más relacionado con los países de nuestro entorno y con la idea de un *urbanismo europeo* al que ya hice referencia, y que parece comenzar a ser asumido por los ciudadanos¹⁴³.

Desde su inicio en el periodo del liberalismo moderado y durante el resto del siglo XIX (1864-1895) el Derecho urbanístico español¹⁴⁴ ha tenido como principales objetivos el ensanche de la ciudad y el saneamiento y reforma interior de las poblaciones: la expansión de la ciudad y la reforma de la existente. Y este objetivo se caracteriza porque fue el primero, porque fue el rasgo principal y más característico al que nuestra legislación urbanística ha respondido. Así, el siglo XIX será el siglo de la ciudad liberal e industrial, la ciudad moderna a juicio de F. CHUECA GOITIA (1968:165). Ya en el siglo XIX confluyen distintos hechos históricos en nuestro país que hacen que los límites de la ciudad barroca se vean superados y se produzca la necesidad de una profunda reordenación y renovación urbana. Tendrán lugar acciones tales como la desamortización eclesiástica (1863), que permite a las ciudades disfrutar de nuevos espacios y edificios de uso público; como la revolución industrial, el pensamiento liberal con la ilusión de un futuro basado en el progreso y la razón así como el triunfo de la economía capitalista; como la desmilitarización de las ciudades y el derribo de las murallas que sirvieron para su protección pero que ya en el siglo XIX eran una limitación a su necesario crecimiento; como la revolución demográfica que obliga a acoger excedentes de población que acuden a la ciudad en busca de un futuro mejor pero que se encuentran con una realidad de hacinamiento e

¹⁴³ En esta misma línea lo expresa G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017: 21)

¹⁴⁴ Sobre la historia y evolución del Derecho urbanístico español se ha escrito mucho y con gran sentido crítico por lo que poco más se puede aportar que no esté ya escrito. El conocimiento de la historia del urbanismo español es necesario para este trabajo, por lo que la lectura de las obras a las que aquí se hace referencia ha sido de gran utilidad para el mismo: F. CHUECA GOITIA (1968): Breve historia del urbanismo, Décima reimposición, 1968, Madrid, Alianza Editorial, 241 páginas. F. DE TERÁN (1999): Historia del Urbanismo en España: Siglos XIX y XX, Madrid, Ediciones Cátedra, 397 páginas. M. BASSOL COMA (1973): Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956), Madrid, Montecorvo 638 páginas. E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO ALFONSO (1979): Lecciones de Derecho Urbanístico, V.I, Madrid, Civitas, páginas 21-95. F. LÓPEZ RAMÓN (2013): Introducción al Derecho Urbanístico, 4ª edición, Madrid, Marcial Pons, páginas 25-43. J.C. ALLI ARANGUREN y J.C. ALLI TURRILLAS, (2008): Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Madrid, Edit. Dykinson S.L, páginas 33-89. M. LORA-TAMAYO VALLVÉ (2007): Historia de la Legislación urbanística. Madrid, Iustel-Ministerio de la Vivienda, 2007, páginas 718. Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales. (1996): Siglo y medio de urbanismo en España. Vol. XXVIII, nº 107-108, Madrid, Ministerio de Fomento. Urbanismo y Vivienda en España, 342 páginas.

insalubridad en muchos casos... Y así la idea de ciudad del siglo XIX, auspiciada por la clase social ascendente y la ideología liberal burguesa, se basa en la idea de un cambio radical de la ciudad medieval, renacentista y barroca¹⁴⁵.

Será ya con la Real Orden de 25 de julio de 1846 cuando para ordenar la operaciones de crecimiento de las poblaciones se requiera a los Ayuntamientos de “crecido vecindario” que levanten un plano geométrico de la población que prevean alineaciones futuras obligatorias de calles, plazas, etcétera, para los propietarios. Este primer intento de ordenación de las ciudades supone un cambio de mentalidad que se verá concretado en la *Ley de Ensanche de Poblaciones* de 1864. Esta Ley fue precedida del importante e innovador, aunque fracasado, Proyecto de Ley de Posada Herrera (1861) y por las experiencias del Plan Cerdá en Barcelona (1854-1860) y el Plan Castro en Madrid (1860), primeros Planes de ensanche en nuestro país y que tanta influencia habrían de tener en nuestro urbanismo. La Ley de 1864 sirve de base legal a las operaciones urbanísticas en las que participan los propietarios a través de las juntas de ensanche, concibiéndose ya las operaciones de urbanización como hoy las seguimos entendiendo: la justa distribución de cargas y beneficios derivados de la actuación entre los propietarios del suelo.

El ensanche significa la nueva idea de ciudad que responde al orden racional-liberal. Se exaltaba la nueva civilización maquinista y donde el progreso se identifica con las formas jurídicas y económicas de promoción privada. De este modo, el interés privado va a entender la ciudad y el nuevo orden urbano como negocio derivado de la creciente demanda de viviendas para una nueva población urbana. Esto dispara las expectativas sobre el aprovechamiento rentable del suelo y da origen a la esperanza especulativa, tanto por las rentas de alquiler como por el plus valor a obtener de la transformación del suelo¹⁴⁶. El urbanismo se entiende básicamente desde la óptica de la creación y urbanización de nuevos espacios públicos —calles, plazas, mercados, paseos, jardines...— como obras de utilidad pública que legitima la expropiación (Ley de Expropiación Forzosa de 1879). La construcción y financiación del espacio público debería correr a cargo de los Ayuntamientos¹⁴⁷, pero nuestro sistema transfiere a los propietarios esta obligación a cambio del aprovechamiento urbanístico del suelo. Esta realidad

¹⁴⁵ M. DE SOLÁ-MORALES (1982:161)

¹⁴⁶ M. DE SOLÁ-MORALES (1982:171)

¹⁴⁷ Para L. PAREJO ALFONSO (1996:154) “El ensanche es un medio instrumental para la facilitación y el fomento de la edificación de viviendas de la forma más rápida y cómoda posible para los propietarios de suelo”; y convierte al propietario en agente urbanístico, sin imponerle cargas o deberes en relación a la cesión de viales, cuya obtención por expropiación y urbanización es una “función o tareas pública con beneficiario privado”.

contrasta, ya desde el siglo XIX, con una cierta tendencia europea de preocupación por la reforma de las ciudades, haciéndola compatible con una expansión planificada mediante zonas exteriores a la ciudad —suburbios— donde inicialmente alojar a los trabajadores. La obra teórica más importante sobre el ensanche¹⁴⁸ resulta ser sin duda *La Teoría de la Construcción de las Ciudades* de I. Cerdà (1859), que concluye con una propuesta de ensanches “ilimitados o indefinidos”. Cerdà desecha cualquier idea de limitar el crecimiento aunque sea progresivo en función de las necesidades, siendo a su juicio necesario desentenderse de la ciudad antigua, que solo serviría para aprender de sus defectos.

Este concepto de ensanche ilimitado tiene un trasfondo ideológico evidente en el liberalismo. Es acogido de forma entusiasta por la burguesía urbana —propietarios de suelo— que verán satisfechos sus intereses económicos. Conciben el ensanche como forma de crecimiento de la ciudad y de fomento de la nueva edificación que genera un nuevo valor al suelo y que lo va a convertir, durante décadas, en una de las principales fuentes de riqueza y de acumulación de capital¹⁴⁹. Las teorías de I. Cerdà vieron su plasmación práctica, además de en Barcelona, en una serie de planes de extensión o proyecto de ensanche en distintas ciudades como: Madrid (1860), Bilbao (1863), San Sebastián (1864), Sabadell (1865) o Elche (1867).

Tras el fracaso —sobre todo financiero— de la legislación de ensanches y de esa práctica urbanizadora que fue precaria y limitada, y tras la aparición de una corriente cultural que introduce la perspectiva sanitaria de las poblaciones, será con la *Ley de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones* (1895) cuando en nuestro país se legisle la otra línea de actuación del urbanismo español. Se trata de completar o reformar las previsiones de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 para la concesión de las obras de reforma interior de las poblaciones. Esta apuesta por la vía concesional —convertida en gran innovación de nuestro Derecho urbanístico casi 100 años después con el Agente Urbanizador— suponía la aparición de la inactiva empresarial en la reforma interior con el objetivo de favorecer la circulación rodada. Se

¹⁴⁸ Sobre Ildefonso Cerdà resulta de gran interés la obra de F. ESTAPE, (2001) “La vida y obra de Ildefonso Cerdà”, Barcelona, Ediciones Península, 340 páginas.

¹⁴⁹ Si bien el propio I. Cerdà entiende que esta es la única forma de evitar la especulación del suelo y de perpetuar el precio elevado de los alquileres y el enriquecimiento de los «propietarios de los terrenos por medio del abuso del monopolio protegido por la ley y a expensas de la salud, vida y el dinero de los habitantes de las ciudades...» (CERDÀ, 1859: 407); y formula avanzadas propuestas para la gestión y ejecución de los Ensanches, tanto en sus aspectos fiscales, los sistemas de gestión financiera de las obras con un anticipo del sistema de contribuciones especiales y con la formulación de fórmulas de equidistribución, como en la asunción de los gastos de urbanización por los propietarios. Estas propuestas no fueron recogidas en la Ley de 1864 ni el Reglamento de 1867.

afrontaba, mediante expropiación, operaciones de apertura de nuevas vías como la Gran Vía en Madrid (1910), Vía Layetana en Barcelona (1908) o Gran Vía en Granada. Estas nuevas arterias mejoraron durante años la circulación, y cambiaron la idea de la ciudad con la creación de nuevos espacios urbanos lineales mediante derribos selectivos de manzanas enteras de casa que eran sustituidas por nuevas edificaciones que ocupaba la burguesía como nueva clase hegemónica. Estas operaciones no suponían la renovación integral de los barrios y edificaciones antiguas que no se veían afectados directamente, algo que también ocurría en el urbanismo de otras grandes ciudades europeas¹⁵⁰.

Durante la primera mitad del siglo XX, nuestro urbanismo seguirá siendo heredero de esa dualidad ensanche-reforma interior, así como de la higiene urbana. Pero se introduce una nueva preocupación: la necesidad de dar respuesta a la demanda de vivienda social. Será con la legislación de Casas Baratas (Ley de 1911 y Ley de 1921) como se produzca esa respuesta que seguirá muy presente a lo largo de todo el siglo XX. Por distintas razones, y con distintas denominaciones y estrategias, la necesidad social de vivienda buscará respuesta en el urbanismo, o se logrará a pesar del urbanismo, teniendo una gran influencia en los desarrollos urbanos de nuestras ciudades a lo largo de todo el siglo XX¹⁵¹. La legislación de fomento de vivienda social tenía como objetivo regular y dirigir la producción de vivienda para una nueva clase obrera producto de la industrialización, desde la óptica de políticas sociales y de la legislación laboral. Esta necesidad se vería reforzada e incrementada tras la Guerra Civil por las consecuencias del conflicto. Se trataría de dar respuesta a la misma mediante la construcción de *viviendas protegidas* por el Instituto Nacional de la Vivienda (1939). En la década de los 60 sería un nuevo fenómeno, la emigración masiva del mundo rural hacia determinadas ciudades, lo que generó una elevada demanda de nuevas viviendas sociales. Esta necesidad propició un modelo de

¹⁵⁰ La Ley del Suelo de 2007 resumió este periodo en el primer párrafo de su Exposición de Motivos, como punto de partida de un sistema urbanístico dual que ha regido la actuación urbanística durante más de un siglo y que era necesario superar:

“La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior.”

¹⁵¹ La otra nota distintiva de nuestro urbanismo del primer tercio del siglo XX será la “ciudad jardín” inspirada en el trabajo de Ebenezer Howard (1902), modelo utópico de residencia integrada en la naturaleza con casas unifamiliares y zonas ajardinadas, y que en España encuentra una buena muestra en la Ciudad Lineal madrileña, como «simbiosis de la confianza en la posibilidades técnicas de la revolución de los transportes y en la posibilidad de un equilibrio entre la ciudad terciaria de los negocios y de la administración, y la utopía higiénica y “natural” de la residencia» (M. DE SOLÁ-MORALES, 1992:184).

crecimiento expansivo del parque residencial mediante una planificación especial que no atendía al planeamiento urbanístico municipal existente, sino que más bien se desvinculaba del mismo. Las lógicas urbanísticas cederían ante otras razones más propias de las necesidades económicas del país, en una grave y repetida tendencia a disociar —en beneficio de la segunda— urbanismo y construcción de vivienda pública o protegida¹⁵².

En cuanto a la legislación urbanística, será la normativa municipal de la Dictadura de Primo de Rivera, Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras Municipales (1924), la que la contenga. Esta norma aporta algunas de las notas más propias de nuestro sistema urbanístico, tales como: la exclusividad del urbanismo como competencia municipal propia del régimen local; la técnica de la zonificación y los estándares urbanísticos mínimos; un nuevo tipo de planeamiento urbanístico de ensanche o extensión; un nuevo tipo de obras urbanísticas localizadas fuera del casco y no unidas a él... Y en definitiva, conceptos que veremos recogidos en la Ley de Régimen Local de 1950 —y su Texto Refundido de 1955—, que incorpora por primera vez a nuestro ordenamiento la técnica del “Plan General de Urbanización”; y en la Ley del Suelo de 1956, texto fundacional de nuestro Derecho urbanístico y que garantiza un concreto modelo y sistema urbanístico durante medio siglo y tres sucesivas legislaciones estatales¹⁵³.

Nuestro urbanismo muestra una tendencia de crecimiento acelerado de la ciudad, no ya a nuevos ensanches ordenados sino a un nuevo fenómeno de extensión urbana: la ciudad dispersa. Esto en parte se debe a la necesidad social de nuevas viviendas a partir de la década de los 60, así como al hecho de ser la construcción un fuerte motor económico. Inicialmente la ciudad crece mediante la creación de impersonales barrios periféricos, alejados del centro urbano tradicional o

¹⁵² E. GARCIA DE ENTERRIA (1979:75)

¹⁵³ Encontramos una síntesis de lo que supuso este periodo en F. LÓPEZ RAMÓN (2005:32): «Las ciudades españolas habían llegado relativamente poco transformadas a la mitad del siglo XX. En pocos años, prácticamente entre 1960 y 1980, se produjeron cambios completos y complejos en su fisonomía, en su estructura y en su función. La trama heredada en los cascos antiguos fue contemplada con desprecio, como lugar únicamente apto para la actuación de la piqueta a fin de generar nuevas avenidas para la circulación automóvil y solares adecuados para grandes edificios. El objetivo dominante del urbanismo pasó a ser el crecimiento continuo e las ciudades, con constante aplazamiento de las promesas de cinturones y zonas verdes (...). La política de vivienda impuso su predominio sobre la política urbanística, particularmente en el Plan Nacional de la Vivienda del periodo 1961-1976. Proliferaron, así, las reformas tendentes a permitir la nueva urbanización al margen del planeamiento general, como sucedió en relación con las actuaciones urbanísticas urgentes (1970) y el llamado urbanismo concertado (1972).

La misma reforma de 1975 de la Ley del Suelo...resultado dominada por la obsesión de la ampliación constante del tejido urbano. No dejaba de ser sintomático, en tal sentido, la ausencia de toda referencia a la rehabilitación de los cascos históricos en una norma aprobada en la época de la primera crisis del petróleo, cuando en otros países comenzaban surgir voces a favor de un urbanismo de austeridad (...).

histórico y carentes de servicios y dotaciones. Y ya a partir de la década de los 80 y hasta finales del siglo XX, lo hace por la proliferación de urbanizaciones de baja densidad y vivienda unifamiliar, de zonas suburbanas que permitan un símil de vida en el campo y que consumen mucho territorio.

Este último fenómeno, tan relevante para este trabajo por ser el paradigma del modelo sustituido, no es característico solo de nuestro país, ni se produce por una importación de la ciudad norteamericana que proyectaba el cine a partir de los años sesenta. El nacimiento del urbanismo moderno —*Public Health Act*, Inglaterra (1848) — ya se asienta en una preocupación higienista¹⁵⁴ que denotaba una opinión negativa de la ciudad densa y abigarrada que la revolución industrial iba configurando. La idea de *suburbium* es tan antigua como la propia ciudad. En Roma el *suburbium* era lo que estaba fuera de las fortificaciones en donde se ubicaba lo que no tenía cabida en la ciudad. Las familias más pudientes de las ciudades de Gran Bretaña abandonaban el centro de la ciudad como residencia habitual para instalarse en los suburbios o *exurbios* de la periferia. Este fenómeno se intensifica con la mejora del transporte, y a comienzos del siglo XX se produce un doble fenómeno en las grandes ciudades industriales de Europa y EEUU: aumento de densidad urbana en el centro y nuevos ensanches para nuevos residentes; y dispersión suburbana hacia el campo de los antiguos residentes. La dispersión residencial, asociada al automóvil privado, es un fenómeno de todo el siglo XX¹⁵⁵. Se manifiesta con mayor intensidad en los años 20, tras la Segunda Guerra Mundial, y en los años 70, tanto en Europa, pero sobre todo y ante todo, en Norteamérica. El ejemplo paradigmático de este fenómeno sería la ciudad de Los Ángeles, pero ciudades como Londres o Hamburgo son también ejemplos muy significativos de este fenómeno de la época de entreguerras. Pero la dispersión urbana en la posguerra sí es un fenómeno esencialmente estadounidense, pues allí las ciudades no habían sufrido la devastación de la guerra, ni tuvieron que ser reedificadas como en Europa. Por el contrario, el nivel económico y de riqueza de la población creció de tal forma que se identificó el sueño americano con un determinado modelo de vivir en el que prosperidad era sinónimo de automóvil y vivienda unifamiliar con jardín en un *suburbio residencial*. En los años 70 a este

¹⁵⁴ Con la intervención de lo público, en un campo hasta la fecha privado, por razones higiénicas y de salud pública para corregir los excesos de una ciudad industrial que tendía al hacinamiento y la insalubridad. La preocupación higienista por mejorar las condiciones sanitarias de las ciudades de Inglaterra y Gales llevó al legislador a proveer a las mismas de agua, alcantarillado, saneamiento, etcétera, y para ello se conceden a los propietarios amplias garantías legales pero se condiciona el pleno ejercicio de sus derecho de propiedad a cumplir esos nuevos requisitos sanitarios.

¹⁵⁵ Para entender este fenómeno es muy interesante R. BRUEGMANN (2005:39 y ss)

fenómeno se une el inicio de la especialización comercial, dotacional y después turística, de los centros urbanos. Y después la ocupación cada vez mayor del centro por población marginal, extranjera o alternativa. Este fenómeno, sin embargo comenzó a remitir a final del siglo XX. La tendencia hoy parece invertirse y comenzar a superarse el modelo, casi incuestionado, de dispersión urbana, por una vuelta de la ciudad construida, con nuevos problemas — *gentrificación o turistificación*—, usos y realidades. Durante las últimas décadas del siglo XX se generalizaron en nuestro país —con una demanda ciudadana muy elevada sobre todo por las clases medias y profesionales— la proliferación y el abuso de desarrollos urbanos discontinuos y difusos. Su principal característica era la baja densidad residencial, con un consumo excesivo de suelo, territorio y un gasto inasumible de infraestructuras y servicios para el futuro (como se desprende de las cifras aportadas por el Observatorio de la Sostenibilidad que he citado en apartados precedentes). Y pese a que algunas voces tempranas alertaran de lo insostenible de ese modelo¹⁵⁶, el mundo financiero, político, profesional y social lo alentaba, impulsaba, demandaba, consumía y aplaudía.

Este modelo fue investigado por el Parlamento Europeo —por el impacto de las urbanizaciones extensivas en los derechos individuales de los ciudadanos europea y el medio ambiente—, y finalmente mereció la reprobación de las instituciones europeas (Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo nº A6-0082/2009, de 2 de febrero de 2009, Ponente: Margrete Auken), solicitando a las autoridades regionales la suspensión y revisión de «todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, ...»¹⁵⁷. No podemos olvidar que esas actuaciones que denunciaba el Parlamento Europeo y ese modelo de crecimiento eran respaldados sociales, económica y políticamente, casi de forma unánime y entusiasta, durante los años finales del siglo XX y primeros años del siglo XXI. Buena parte del crecimiento económico español se basaba en ese modelo y en la actividad del sector de la promoción-construcción —su peso en el PIB

¹⁵⁶ Expertos como J. BORJA (2003:168-169), alertaban de esta situación: «El modelo de urbanización de baja densidad en consonancia con las pautas sociales de las clases medias agorafóbicas, que da prioridad al automóvil y a tipologías de vivienda como los condominios, acentúa la segmentación urbana». «Este es un modelo de crecimiento que aumenta las congestiones de tráfico, requiere grandes inversiones públicas en infraestructuras y conduce a la pérdida del espacio público de uso colectivo interno».

¹⁵⁷ Del mismo modo se «Insta al Gobierno español a realizar un debate público, con la participación de todos los órganos administrativos, que suponga un estudio riguroso mediante la formación de una comisión de trabajo sobre el desarrollo urbanístico en España, que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el desarrollo insostenible».

nacional superaba en esas fechas el 10 %—, con las consecuencias dramáticas que ello supuso tras la explosión de la “burbuja inmobiliaria”¹⁵⁸

2. Modelo de desarrollo urbano en el sistema urbanístico español.

A) Qué entiende el sistema urbanístico español por modelo de desarrollo urbano.

Uno de los rasgos que caracteriza a nuestro sistema de urbanístico es que ha sido muy tardía la preocupación del Derecho urbanístico estatal por convertir el desarrollo sostenible en un principio jurídico esencial para la actividad urbanística, en general, y para el planeamiento urbanístico, en particular. Desde la Ley del Suelo de 1956, el planeamiento proponía un modelo de ciudad. Pero la evolución de nuestro sistema hizo que cada vez el urbanismo se ocupara menos del modelo y más de otras cuestiones relacionadas con el régimen del suelo, la especulación y el contenido del derecho de propiedad.

Será el artículo 2¹⁵⁹ —*Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*— de la Ley de Suelo de 2007 la primera norma estatal que sitúe este principio en la cúspide del sistema

¹⁵⁸ Traigo aquí una reflexión que publiqué en 2010 como conclusión de una época de nuestro urbanismo reciente: «Se planifico un urbanismo desarrollista, de una sociedad que vive en la opulencia y en el despilfarro, con precios de suelo y de vivienda muy alejados de la realidad de las cosas pero que eran asumidos por el sistema como si fuera la normalidad de una Arcadia feliz. Esta situación de abundancia y derroche ha explotado como una pompa de jabón, una burbuja, poniendo de relieve un modelo de crecimiento y desarrollo urbano en muchos casos insostenible y alejado de nuestro modelo cultural, fomentado y auspiciado por una clase política que veía en él réditos electorales y económicos a corto plazo, unos promotores que daban respuesta a una demanda mayoritaria y aspiraban a beneficios antes impensables y a unos propietarios de suelo que se convertían en millonarios de la noche a la mañana, pues veían como suelos rústicos sin ninguna expectativa urbanísticas por estar alejados de las ciudades se convertían en complejos residenciales generalmente con campos de golf.

Este modelo generalizado en todas nuestras grandes ciudades y sobre todo en el litoral mediterráneo, era el desarrollo suburbano, la ciudad dividida en centro y periferias de urbanización discontinua o el "sprawl city" norteamericano: desarrollo de "nuevos asentamientos" apoyados en nuevas infraestructuras y en una liberalización del suelo que convierte todo el suelo no protegido en urbanizable, ciudades extendidas de baja densidad de forma intensiva y extensiva, en que imperan estándares urbanísticos que obligan a bajas densidades edificatorias, un modelo de movilidad insostenible basado en la utilización irracional del automóvil privado, preeminencia de las políticas de vivienda, y en muchos casos de los intereses especulativos asociados a la vivienda frente a la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico; y, por último, a la asociación de bienestar y crecimiento económico con el sector inmobiliario». J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010: 11-37)

¹⁵⁹ «Artículo 2 Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las

urbanístico y que supedita toda actuación en el territorio al mismo. Esto supone un evidente cambio de nuestra tradición urbanística, derivado de una nueva lectura de principio constitucional —art.45 CE— que mandata la utilización racional de los recursos naturales¹⁶⁰. La plasmación de la preocupación ambiental —surgida en las últimas décadas del siglo XX— y de la influencia del *derecho débil* europeo que analizamos en el capítulo precedente, han desplazado nuestro tradicional sistema hacia otro que haga más sostenible el desarrollo urbano¹⁶¹. Pero no podemos olvidar que desde el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 las distintas leyes urbanísticas han situado la protección medioambiental y la utilización racional de los recursos naturales como objetivos del planeamiento urbanístico. Será el rango constitucional de este principio el que inspire esa interpretación y preocupación, que se vio recogida en la temprana STC 64/1982 de 4 de noviembre. Pero será en la STC 102/1995 de 26 de junio (FJ 4º) la primera vez que nuestro Alto Tribunal aborde el significado jurídico-constitucional del medio ambiente y el desarrollo sostenible, concluyendo así con la necesidad de «armonizar desarrollo y medio ambiente, para lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y racional». De este modo, el modelo territorial y la utilización del suelo van a tener una componente ambiental muy importante desde 1978. Pero no será hasta los primeros años del siglo XXI cuando esa influencia ambiental defina un nuevo modelo territorial y lo haga reconocible como modelo urbano sostenible¹⁶².

Por consiguiente, en los siguientes capítulos voy a estudiar cómo las distintas leyes de suelo estatales, y las legislaciones autonómicas, han tratado el modelo de desarrollo urbano, la relación de la planificación urbanística con el desarrollo sostenible, o utilización racional de los recursos naturales, así como qué importancia ha tenido todo esto en el sistema urbanístico

personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

[...]

160 Así lo entiende hoy de forma totalmente pacífica la doctrina y la jurisprudencia como iremos viendo a lo largo de este trabajo. A modo de ejemplo, y por lo próximo del trabajo con la presente Tesis, véase F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:69 y ss)

161 En este sentido A. MENENDEZ REXACH (2009:119-146)

162 M.BASSOLS COMA (2006:681)

español. Analizare si ha tenido una configuración legal, o si más bien ha sido una cuestión reservada al planeamiento general, de la que se ocupaba en la fase inicial del mismo pero muy condicionada por otros factores y necesidades. Y del mismo modo prestare atención a qué grado de incidencia ha tenido en la práctica urbanística. Es preciso destacar una idea, a mi juicio nuclear en todo el desarrollo del presente trabajo. La ciudad es una construcción humana muy compleja que debe distinguirse de la mera transformación o urbanización del suelo para dotarlo de condiciones que lo hagan edificable. Una cosa es la ciudad y otra la urbanización. Y por desgracia en décadas pasadas nuestras leyes, nuestra práctica urbanística, y muchos ayuntamientos parecían mucho más preocupadas por urbanizar que por hacer construir ciudades, por posibilitar suelo urbanizado para edificar que por definir un modelo de convivencia territorial. Cada ciudad y cada territorio es distinto y responderá, como expondré a continuación, a realidades y circunstancias distintas a lo largo de la historia del urbanismo. Pero ya en el siglo XXI, — y más en los países de la Unión Europea— hay factores de homogenización evidentes. Estos factores como expuse en el capítulo Primero, ya plenamente integrados en nuestro sistema jurídico, hacen que las «propuestas que el planeamiento urbanístico y territorial pueden realizar [...] están condicionadas en muchos casos por factores, normativas y principios básicos, muy especialmente en lo que a los límites del crecimiento se refiere»¹⁶³. El crecimiento urbano no es solo, ni principalmente, la urbanización de suelo. No es un fin en sí mismo, sino que ese crecimiento deberá responder a una estrategia a medio y largo plazo, a unas necesidades y a unas realidades sociales y culturales. De no ser así, como ha resultado muy frecuentemente, se transformara suelo, se perderá un recurso valioso y no renovable, se urbanizará y se llenará el territorio de infraestructuras, —costosas y muchas veces innecesarias—, pero no se creará ciudad, pues no habrá comunidad, diversidad ni densidad suficiente para crear un ecosistema humano inteligente.

A lo largo de los siglos la construcción de la ciudad responde a distintas culturas, tradiciones o estrategias que creemos necesario repasar de forma sintética. Todo esto con el objeto de poder entender cómo y con qué herramientas el urbanismo les ha dado forma, y cómo se ha manifestado la vida urbana de cada época «en unos valores y aspiraciones que cabe sintetizar como modelo de ciudad»¹⁶⁴. Son ejemplos de ello: la *ciudad cerrada o abierta* de la Antigüedad; la ciudad fortaleza, mercado o episcopal de la Edad Media, dominante en función

¹⁶³ D.J.VERA JURADO (2014:201)

¹⁶⁴ Comparto la opinión, por su claridad y síntesis expositiva en esta reflexión, de F.LÓPEZ RAMÓN (2016:107 y ss)

de la seguridad personal o espiritual; la *ciudad ideal* del Renacimiento como organización laica y civil de la convivencia a la que sustituirá la *ciudad barroca* propiciada por el Absolutismo... Para dar paso ya todo esto en el siglo XVIII a una *ciudad ilustrada* «con su edificios útiles para la higiene y el recreo el vecindario y el avance del conocimiento». Pero será en las últimas décadas del siglo XIX, debido a las trasformaciones derivadas de la revolución industrial y a las consecuencias del *laissez-faire*, cuándo la preocupación por la ciudad adquiera carta de naturaleza. Se hace necesario superar la ciudad histórica, concebida como ciudad defensiva, pero también las consecuencias de la ciudad industrial sin orden, insalubre y de densidades imposibles. La racionalización y reorganización de la ciudad se convierte en una cuestión de Estado¹⁶⁵. Supondrá la aparición de los ensanches —ciudad burguesa—, de los suburbios o de las ciudades jardín, del transporte público —metrópolis—, así como la preocupación por ordenar esta nueva realidad, con el nacimiento del urbanismo moderno, y la proliferación de distintos modelos de entender el crecimiento urbano. Optar por uno u otro modelo es una decisión de gestión política en la que van a confluír múltiples variables e intereses económicos, sociales y ambientales. El urbanismo no será más que un instrumento técnico para dar forma al modelo elegido, una técnica de creación¹⁶⁶ y desarrollo de las ciudades, y el Derecho urbanístico será la ordenación jurídica de esa técnica. Sin olvidar que no son las leyes o las regulaciones normativas las que definen el modelo y la ciudad, sino más bien al revés: las leyes y normas sirven a un modelo urbanístico, que a su vez responde a realidades sociales, económicas, culturales y sociológicas de cada tiempo y lugar, y que evoluciona en función de la realidad, necesidad y pensamiento¹⁶⁷.

Volviendo al breve recorrido histórico¹⁶⁸ por el origen de la ciudad y sus modelos, debemos ponerlo en relación con las ideas sociales, religiosas, económicas o políticas de cada momento, y con cómo la sociedad se ve reflejada en la ciudad de su tiempo¹⁶⁹. Así, L.Benevolo relaciona el nacimiento del urbanismo moderno con las profundas trasformaciones sociales y económicas que supone la industrialización, y en concreto los desequilibrios que conlleva la

¹⁶⁵ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2016:14)

¹⁶⁶ E.GARCIA de ENTERRIA y L.PAREJO ALFONSO (1979:21)

¹⁶⁷ Para J.BORJA: «Hacer la ciudad es ordenar el espacio de relación, es construir lugares significantes de la vida en común. La ciudad es pensar el futuro y luego actuar para realizarlo. Las ciudades son las ideas sobre las ciudades». (2003:26)

¹⁶⁸ Para un amplio y exhaustivo conocimiento del origen y trasformaciones de la ciudad, véase la monumental obra de L.MUMFORD (1961), “La ciudad en la historia” y P.HALL (1988) “Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX”.

¹⁶⁹ L. BENEVOLO (1963:147 y ss.)

primera industrialización en las ciudades. Como ya dijimos, será en la Inglaterra de 1848, con la *Public Health Act*, donde podemos situar el nacimiento del urbanismo moderno. Será la intervención de lo público en un campo hasta la fecha privado, por razones higiénicas y de salud pública, para corregir los excesos de un nuevo tiempo. Esta idea de regeneración de la ciudad como una forma de transformación social o como visión global de los problemas urbanos y sociales, está muy relacionado con el pensamiento utópico de la primera mitad del siglo XIX.¹⁷⁰ Para P. Hall¹⁷¹ muchas de las cosas que han pasado en las ciudades desde entonces se deben a las ideas de unos pocos visionarios. A su juicio, «las primeras visiones del urbanismo nacieron dentro del movimiento anarquista» de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, de la mano de pensadores utópicos, preocupados por el progreso social y por la mejora de la calidad de vida de las clases más humildes, con visiones idealistas basadas en la cooperación voluntaria en pequeñas comunidades, respetuosas con la naturaleza. Estos pensadores tuvieron una clara idea de las posibilidades de la civilización urbana. Estas visiones cuando adquirieron forma real lo fueron de la mano de burocracias estatales o interiorizadas por el mismo capitalismo al que se proponían como alternativa —por ejemplo, el movimiento de la *City Beautiful*—.

Pero estas ideas, ya en 1848, se verán desplazadas por una visión de los especialistas y técnicos, menos transformadora socialmente. Y precisamente esto dará origen a la legislación urbanística moderna con el resultado de convertir el urbanismo en una técnica reformadora al servicio del poder establecido. A juicio de L. Benevolo, en el siglo XX resultaba necesario volver a establecer un vínculo entre el urbanismo como técnica y la idea política colectiva de ciudad. Ello significa priorizar la idea de la ciudad, del territorio; preguntarse cómo se quiere utilizar ese territorio, para qué y para quiénes. Pero antes del cómo hacerlo, de lo que se preocupan las técnicas urbanísticas es de una suerte de «urbanismo utópico versus urbanismo científico». Por tanto el modelo urbano no debe ser solo una cuestión técnica, o reservada a los técnicos. Debe ser esencialmente una propuesta colectiva de ordenar la convivencia en el territorio favoreciendo la igualdad y el derecho de todos sus habitantes a disfrutar por igual manera y responsablemente de un territorio de calidad en un entorno saludable.

¹⁷⁰ Owen y el movimiento cooperativista inglés; la escuela sint-simoniana; el pensamiento de Charles Fourier, o las ideas de Cabet, Godin o Howard, que había entendido el urbanismo como una técnica al servicio de la colectividad que traducía en el territorio -que hacia operativas- ideas políticas reformadoras y progresistas.

¹⁷¹ P.HALL (1996:13)

Pero la realidad más relevante del urbanismo moderno en España, como ya expusimos en el capítulo Primero, es la dialéctica entre ensanche-suburbio y/o reforma interior, con claro predominio de los primeros. La preferencia por el ensanche de la ciudad, en el siglo XIX, y posteriormente del suburbio, inclinó la política urbana, y la forma de entender el desarrollo de la ciudad, hacia un urbanismo expansivo. Ello significó la ocupación de nuevo territorio, necesidad de infraestructuras de transporte y la transformación de suelo rural en urbanizado. Este modelo de ciudad y sus variantes, ya en el siglo XX, van a responder ya no solo a principios teóricos y arquitectónicos, sino a cuestiones económicas, sociales e ideológicas. Estas verán su concreción en las distintas leyes urbanísticas, que ofrecen variantes de un modelo urbano hegemónico. Así en la segunda mitad del siglo XX se produce la incorporación a nuestro sistema urbanístico de las ideas del urbanismo funcionalista (LS56) y la transformación masiva de suelo para responder a las nuevas necesidades de alojamiento. Todo ello para evolucionar hacia un modelo en que se atiende a la morfología urbana, la recualificación de lo construido y la renovación de la ciudad histórica a través de los estándares urbanísticos (LS76), con la proliferación de proyectos urbanos. En el nuevo siglo se volverá a la urbanización masiva, la fragmentación de la ciudad y su dispersión mediante urbanizaciones diseminadas en el territorio como resultado de la legislación liberalizadora de 1998. Para concluir, por el momento, en el nuevo paradigma legal, la *ciudad cohesionada* del desarrollo sostenible que propugna la LS07¹⁷².

El modelo de desarrollo urbano en nuestro Derecho tiene desde 1956 una íntima relación con el plan de urbanismo y su idea de ordenación de la ciudad. Desde el origen de las leyes de Ensanche de Poblaciones, la actuación sobre el territorio y la ciudad siempre ha respondido a un modelo. Muchas veces no buscado, sino surgido de la necesidad, o más bien de dar respuesta a necesidades de nuestro país, unas veces endémicas y otras puntuales¹⁷³. Desde su inicio nuestro Derecho urbanístico centró sus preocupaciones en tres ideas: garantizar el derecho de propiedad del suelo y casi el monopolio de su transformación; frenar o impedir la especulación del suelo que «malogra toda ordenación urbana» —a juicio del Preámbulo de la Ley del Suelo de 1956—; y favorecer el acceso a la vivienda. No iba a importar tanto el cómo se lograsen estos objetivos, sino que se lograsen, aunque ello supusiese un elevado consumo de suelo y recursos naturales. Pues no se olvide que hasta 1978 el suelo se entendía solo como un recurso socioeconómico y no

¹⁷² Este esquema que sintetiza más de medio siglo de Derecho urbanístico lo encontramos en F.LÓPEZ RAMÓN (2016:117)

¹⁷³ L.BENEVOLO (1963:169) «La idea de un plano unitario para una ciudad implica la presencia de un modelo ideal, distinto y contrapuesto a la realidad (...)»

como un bien ambiental merecedor de protección y conservación. Tampoco importaba tanto cómo se urbanizaba y qué ciudad se construía —con qué servicios y dotaciones se contaba—, pues la realidad social, económica, demográfica y migratoria desde los años sesenta impuso políticas de vivienda que no iban a encontrar en el urbanismo y el planeamiento un freno a sus aspiraciones y demandas¹⁷⁴.

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 —LS56— no mostró una especial atención por el modelo urbano que debería diseñar el planeamiento, pues como dijimos otras eran sus principales preocupaciones. Pero ya en su Exposición de Motivos hacía un certero diagnóstico del problema de la expansión urbana: «la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades en las que al constituirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas...».

Apunta una idea que debería haber sido un hilo conductor ideológico de nuestro urbanismo a lo largo de toda su historia:

«La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando, unidades de gran estabilidad económico-social».

El legislador de 1956 —en su Exposición de Motivos— propone un modelo urbano de desarrollo equilibrado, cohesionado y estable económica y socialmente. Pero autores como F. GONZALEZ-BERENGUER (1969) ya a finales de la década de los sesenta manifestaban una opinión crítica del desarrollo urbano de nuestras ciudades durante la vigencia de la Ley de 1956, por lo que parecía más que necesaria una reforma de la misma¹⁷⁵. En 1975, la Exposición de

¹⁷⁴ Son buen ejemplo de ello los Planes de Urgencia Social (1957 y 1959), los Planes Nacionales de Vivienda (1955 y 1961) o las Actuaciones de Urbanísticas Urgentes (ACTUR), mediante los cuales se construyeron un muy importante número de viviendas protegidas durante los años de la dictadura franquista

¹⁷⁵ «Es demencial lo que en grandes extensiones se ha permitido que suceda: zonas bellísimas han sido erróneamente convertidas en anárquicas aglomeraciones, sin gracia y sin estilo, por culpa de una codicia de vía estrecha que no se deba cuenta que el edificar a tontas y a locas si rendía beneficios de un modo inmediato, a la larga había de dar lugar a un descenso en el nivel social de los que sucesivamente llegaban, e incluso a la disminución de su número. Y esta posibilidad de edificación antiestéticas de ruptura de la armonía del paisaje, se ha debido a una sola y única razón: la ausencia de un planeamiento previo». (F.GONZALEZ-BERENGUER,1969:29)

Motivos de la Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, volvía a hacer un diagnóstico muy crítico y pesimista:

«el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades»

y adoptaba una serie de novedades que pretendían dar respuesta a las principales preocupaciones del urbanismo de la época. No estaba entre ellas el modelo de desarrollo urbano, pero sí cuestiones tan importantes para definir el mismo como la concepción de los Planes Generales Municipales de Ordenación, más abiertos, evolutivos y no homogéneos, en los que se plantearán estrategias de ordenación a largo plazo junto con acciones concretas programadas —«Las propuestas de estructura urbana constituyen así la trama de referencia física para la realización temporal de programas de desarrollo»—. O la formulación con carácter general de las dotaciones mínimas que van a garantizar la calidad urbana —parques y jardines públicos, centros docentes y culturales o aparcamientos—. Esta revisión legal tendrá su importancia en la manera de enfrentar desde el urbanismo la realidad urbana. A partir de la misma, intervendrá la preocupación por la forma urbana —morfologismo—, y se producirá la evolución del plan al proyecto urbano de los años 90, sumándose a una corriente de pensamiento europeo que pone en cuestión la idea del plan.

F. CHOROT NOGALES (1977:13-15) opinaba que España disponía de una excelente Ley —LS56— y un urbanismo desastroso. Pues los urbanizadores, promotores urbanísticos y propietarios «procuraron burlarla abierta o subrepticamente con afán especulativo casi generalizado», en un crecimiento desmesurado de las ciudades, que iban haciéndose solas, «sin que los planes consiguiesen estabilizar los hechos y ajustarlos al planeamiento». A ello no fueron ajenos unos permisivos e incapaces ayuntamientos que «llevados por su afán de desarrollo urbano e industrial, transigieron en muchos casos con iniciativas y promociones carentes de los más elementales servicios y dotaciones»¹⁷⁶ y que durante años parecieron desconocer la LS56.

¹⁷⁶ Para este autor, la enorme importancia del urbanismo es que condiciona la calidad de vida de las personas, y para él la calidad del medio ambiente debe ser objetivo prioritario de la política urbanística, evitando —y aquí acude a palabras de Bertrand Russel— que «la belleza y el espacio sean prerrogativa de los ricos; y que a los pobres les condenemos, cómo estamos haciendo, al hacinamiento y al ambiente depresivo».

Como vemos, ya las primeras leyes que regulan de forma integral el suelo en España afrontan un debate permanente entre lo que se legisla y el resultado de su aplicación, así como entre la planificación y ordenación de la ciudad, y la edificación como satisfacción de necesidades colectivas o como actividad económica y de desarrollo. La preocupación expresa por definir y concretar un modelo urbano como primera obligación y competencia del urbanismo no aparece en nuestro sistema hasta momentos recientes. Aun así, sigue resultando muchas veces dificultoso, y a veces imposible, que el planeamiento urbanístico¹⁷⁷ trascienda de lo operativo y sea realmente directivo y/o estratégico suponiendo la cúspide real de un sistema legal jerarquizado. Nuestro urbanismo del siglo XX se caracteriza por ser técnico, operativo y muchas veces aséptico; cargado de normas y principios, regulador de derechos y deberes relacionados con la propiedad privada. Se enfrenta a la tarea de ordenar lo existente y favorecer el desarrollo —principalmente económico—. No está carente de buenas intenciones y aspira a resolver problemas sociales, pero no cuestiona, por lo general, un modelo de ciudad expansiva y consumidor de recursos. Con el nuevo siglo parece que asistimos a un nuevo urbanismo que aspira a ser directivo, estratégico, político y que responde a principios más generales y públicos. Incluso este debate podemos considerarlo muy parcial, pues se viene limitando a la confrontación de dos modelos de ciudad: ciudad compacta-ciudad difusa. No obstante, cada vez se van introduciendo nuevos, más variados y complejos elementos derivados de la sostenibilidad y del cambio climático, igualdad, accesibilidad universal, multiculturalidad o género, que reclaman una sostenibilidad social del urbanismo, y de la ciudad, entendida como la respuesta que se debe dar a las demandas de bienestar en términos de igualdad¹⁷⁸.

Para algunos autores como H. Lefebvre o M. Gaviria, la actividad urbanística no es un sistema sino una ideología, una actividad política, en la que se pueden materializar conceptos tan

¹⁷⁷ Como disciplina multisectorial e integral cuya misión es configurar un modelo de ciudad, y de ocupación del territorio, más allá de la ordenación urbanística que establecen los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico con sus técnicas y determinaciones mínimas de ordenación.

¹⁷⁸ A juicio de M.T. CABALLEIRA RIVERA (2016: 219-246) la ciudad hoy no responde a esas necesarias demandas de bienestar por (i) ser el urbanismo una expresión de la propiedad privada del suelo lo que supone una falta de control cívico de las decisiones urbanísticas por lo que es preciso colocar a las personas en el epicentro del urbanismo para vincular su objeto no solo con el derecho de propiedad “sino con todos los derechos constituciones concernidos” tomado palabras del M. Vaquer Caballería; (ii) el uso de modelos tradicionales de planificación entendida esta como constructora del futuro; (iii) la zonificación y la monofuncionalidad del espacio; (iv) y el mercado como elemento de configuración de la ciudad.

atractivos como el *derecho a la ciudad*¹⁷⁹. Y pensamientos como el de Jane Jacobs, expuesto en la década de los 60 y olvidado durante largos años por el pensamiento dominante, comienzan hoy a ser recuperados y traídos al debate público con plena vigencia. Del mismo modo comienzan a tener un intenso reflejo y presencia en la legislación, y en la práctica urbanística, la idea de comunidad democrática y participativa que, supeditando la técnica a la idea, crea un espacio de convivencia y desarrollo para satisfacer sus necesidades y lograr su felicidad.

Nuestro sistema legal no ha definido un concepto jurídico urbanístico de «modelo». Tampoco en la definición que el Diccionario de la Lengua Española¹⁸⁰ hace de la palabra encontramos ninguna acepción propia para definir modelo urbano. Quizás la acepción 4ª: «Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja...» sea la que más se aproxima. El término limita su utilización sobre todo en instrumentos de planeamiento y de ordenación territorial, para definir un modelo ideal de la ciudad, o del territorio, en el futuro que se pretende lograr mediante los instrumentos de planeamiento general y las técnicas de gestión urbanística. Generalmente donde se plasma el modelo es en el plan general municipal, o en un instrumento de ordenación territorial de ámbito regional (Estrategias o Directrices Territoriales de una CCAA) o de ámbito subregional (provincia, comarca, etcétera). La idea de modelo territorial la encontramos asociada a la ordenación del territorio desde los documentos europeos como la Estrategia Territorial Europea, Potsdam, 1999, que introducen y reiteran la idea de definir un «modelo» que sirva al desarrollo integrado y que sea seguido por las políticas sectoriales. La ordenación del territorio utiliza con amplitud la expresión «modelo territorial», tanto en sus normativas como en los documentos derivados de ellas.

Si bien encontramos distintas aproximaciones al concepto de *modelo urbano*, en general coinciden en entender el modelo como: una propuesta ideal de futuro para una ciudad, superadora de los problemas del presente y configuradora de una realidad ideal o deseable, que se expresa en cualquier plan de ordenación urbana. La planificación responde siempre a un modelo al que aspira la colectividad como modelo ideal de asentamiento y convivencia, en función de su geografía, topografía, paisaje, climatología, accidentes naturales, medios tecnológicos, preexistencias culturales e ideología. Nuestro interés se centra en la escala urbana

¹⁷⁹ La ciudad como proyección de la sociedad sobre el terreno en la que debe prevalecer el valor de uso y de centralidad frente al valor de cambio o la posesión privada, privatización, del espacio, derecho a la vida urbana.

¹⁸⁰ Diccionario de la lengua española, Real Academia de la Lengua, 23.ª ed. Madrid: Espasa, 2014.

propia del urbanismo, y más en concreto del planeamiento urbanístico municipal. En él se plasmará un modelo para cada ciudad —de forma implícita o explícita— mediante el conocimiento de un modelo de comportamiento —problemas urbanos— al que se ofrecen alternativas de mejora o corrección mediante medidas a corto, medio y largo plazo. Este modelo debería responder a la aspiración (modelo ideal u óptimo) que el colectivo humano que conforma la ciudad tiene para su futuro común. La ciudad es una construcción muy compleja, quizás la más compleja —y perfecta— creación de la humanidad. Pero es un hecho no solo físico sino —sobre todo y ante todo— social, pues lo crean, transforman y reinventan cada día las personas. En la misma se encuentran intereses muy diversos, actividades aparentemente contradictorias que deben coexistir, y de cómo se articulen e interrelacionen dependerá el crecimiento, equilibrio o estancamiento de cada ciudad. Es en cada plan urbanístico municipal donde se plasmará ese compromiso social y colectivo de presente y sobre todo de futuro. Se tratará de cómo articular la convivencia y la diversidad de actividades, personas e intereses en un espacio que necesita de constante renovación, mejora, y adaptación a unas demandas y necesidades cambiantes, a la vez que de preservación y conservación de su patrimonio.

Así, hoy los planes generales deben partir de definir o proclamar un *modelo de ciudad* constituido por unos principios, metas y objetivos. Unas veces son la asunción, mimética y meramente repetitiva, de los principios y objetivos que las legislaciones autonómicas establecen con carácter general; y otras son una construcción colectiva, elaborada de forma participativa con la ciudadanía, a modo de visión, aspiración o modelo ideal de la ciudad que se quiere construir en el futuro.

B) Modelos urbanos a lo largo de los siglos XIX y XX: De la “Haussmannización” al proyecto urbano singular y la ciudad genérica. Un modelo mixto, la convivencia de la ciudad compacta y los suburbios o desarrollos dispersos.

Pero antes de analizar los modelos básicos de ciudad que habrían propugnado o auspiciado las distintas leyes urbanísticas estatales desde 1956 a 2007¹⁸¹, voy a acercarme a las formas más recientes de entender el urbanismo y los modelos urbanos que ha ido generando la cultura urbanística desde las últimas décadas del siglo XIX. Y ello para entender mejor la

¹⁸¹ F.LÓPEZ RAMÓN (2016:107-119). Resulta también muy interesante sobre la evolución de la idea de ciudad moderna la lectura de L.PAREJO ALFONSO (2014:152-173).

necesidad de contar con una realidad jurídica, una norma legal, que dé forma y estructura al modelo de ciudad que quiere la sociedad¹⁸².

En cuanto al nacimiento del urbanismo como disciplina científica, se sitúa en la Gran Bretaña de finales del siglo XIX en respuesta a un grave problema social. Este mismo fenómeno se produce en toda Europa. En España ya vimos en el capítulo Primero cómo las teorías de I. Cerdà y las leyes de Ensanche se encuentran en la misma línea que los planteamientos de la Comisión Real Británica y las leyes sobre vivienda para las clases trabajadoras de 1890. Pero serán distintas visiones, inicialmente utópicas y de raíz anarquista, las que habrán de configurar el movimiento planificador y los distintos modelos de desarrollo urbano a lo largo del siglo XX. Estos modelos o movimientos giran en torno a unos pocos nombres: G-E. Housmman, I. Cerdà, E. Howard, R. Unwin, P. Geddes, la Asociación para la Planificación Regional de América, Le Corbusier, Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, Frank Lloyd Wright, D.H. Burham, H. Baker, P. Abercombie, C. Stein, F. Osborn, A. Soria, J. Turner, R. Venturi, S. Markelius, o J. Jacobs. O los más recientes: G. Campos Venuti, A. Rossi, B. Secchi, H. Lefebvre, M. Castells, J. Lerner o J.Gehl. Los citados, así como otros arquitectos, profesores, o sociólogos, son quienes han pensado modelos o visiones de la ciudad. Pero han sido las fuerzas económicas, los promotores, los avances industriales, los políticos, los movimientos sociales, y esencialmente los ciudadanos de unos y otros países, quienes han ido convirtiendo esas ideas en realidades. Así la producción masiva y popular del automóvil (fordismo), el desarrollo económico y el Estado de Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, la globalización tras la crisis del petróleo de 1973, Internet y la era de la información, han sido elementos determinantes para el desarrollo urbano y para que los modelos teóricos se hicieran realidad de una u otra forma. Lo mismo podemos decir de la conciencia ambiental. Durante más de un siglo la preocupaciones reales del urbanismo y de las leyes urbanísticas eran sociales (salud y vivienda) y económicas (desarrollo económico y trabajo). Desde las últimas décadas del siglo XX, se añade la preocupación —la sensibilidad— medio ambiental. La planificación de la ciudad ahora debe responder de forma prioritaria a nuevos retos: la sostenibilidad y el cambio climático, lo que está suponiendo un cambio de paradigma en el urbanismo europeo y español.

Estos modelos desde comienzos del siglo XX se plasman en la planificación o planeamiento urbanístico. La planificación permite la intervención de la administración para

¹⁸² Para profundizar en esta cuestión y ampliar lo expuesto en el presente apartado, resulta de gran interés C.DÍEZ MEDINA y J.MONCLÚS (eds.) (2017).

ordenar el crecimiento, pero también para garantizar y dar seguridad jurídica a la propiedad. Adoptada tras la Segunda Guerra Mundial como una pieza clave del modelo urbano del Estado de Bienestar, será atacada en la década de 1980 por las políticas conservadoras y las ideas económicas ultra liberales. El final del siglo XX conoce el auge del proyecto frente al plan de una renovación urbana pensada como motor de desarrollo económico global. El planeamiento es la plasmación de una idea de la ciudad, y por ello la concepción del plan a lo largo del tiempo es el reflejo intelectual, social, económico, político y jurídico de la idea de ciudad. Para F. De TERÁN¹⁸³, debemos distinguir en nuestro urbanismo tres grandes maneras de concebir el plan. La primera, hasta los años treinta del siglo XX, como trazado en el que prevalece una visión fragmentaria de la ciudad, bien su extensión y ensanche, su reforma interior —funcional o estética—, o su visión reformista y utópica —Ciudad jardín—. Posteriormente, el plan como previsión integral de un modelo no solo arquitectónico, sino social y económico. Es el planeamiento que responde al funcionalismo, al Estado de Bienestar y a la producción masiva de vivienda social en las décadas de desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial. Y por último el plan como proyecto, en el que prevalecen la forma y la arquitectura al servicio de la economía.

G.Piccinato¹⁸⁴ propuso diferenciar entre *Town Planning* (o *urban planning*) y Urbanismo; o lo que es lo mismo, entre planificación urbana anglosajona y urbanismo latino. El primero, basado en un método racional y la teoría de la planificación como intervención, centra su raíz en el reformismo social. En el segundo priman la arquitectura, el proyecto y la morfología urbana. El sistema anglosajón está guiado por la dinámica del desarrollo urbano (*development-led*) y el plan es indicativo. La Administración Pública valorará y decidirá sobre una solicitud de desarrollo urbanístico de la mano exclusiva o casi exclusivamente de las cualidades de la propuesta. En este modelo, imperante en la mayoría de países europeos, el plan (*Local Plans*) ordena la totalidad del territorio municipal pero se limita a regular elementos estructurantes de la ciudad, con previsiones meramente indicativas para la propiedad y no creadoras de derechos¹⁸⁵.

¹⁸³ F. De TERÁN (1996:167-184)

¹⁸⁴ G.PICCINATO (1987):‘Las teorías del urbanismo; un intento de análisis’, Urbana, nº7, páginas 9-14.

¹⁸⁵ «Estos planes se complementan por los “Action Plans” o planes operativos para las actuaciones de transformación, que deben estar justificadas en la necesidad de nuevos suelos como consecuencia de previsiones ciertas de crecimientos poblacionales no meramente voluntaristas o de crecimientos económicos en el marco del plan, debiendo acompañarse de compromisos de inversión ya sea da la Administración o de los particulares. El grado de discrecionalidad de la administración en este sistema es mayor que en el español, pues descansa en dos rasgos específicos del modelo británico: el modelo consensual de definición de las políticas públicas y la nacionalización efectiva de los derechos de edificación. El modelo se asienta en una burocracia local, -civil service- que goza de la confianza de los ciudadanos y que concede los permisos sobre méritos de la propuesta que cualquiera puede formular sobre un suelo incluido en el Plan que debe respetarse por la propuesta, si bien el proyecto puede

En el sistema latino, la preeminencia del plan es total. El plan es norma (*plan-led*), es imperativo para la administración y los particulares. En sistemas *plan-led* la Administración Pública decide sobre una solicitud en función de si encaja o no dentro de las previsiones contenidas en el planeamiento vigente¹⁸⁶. Por ello, en nuestro sistema urbanístico es tan importante el plan como instrumento que define y configura el futuro de la ciudad. El plan debe incorporar el modelo y la estrategia de la ciudad pero también la regulación de los derechos de propiedad, las normas y ordenanzas para urbanizar y edificar. Responder a esa doble función lo ha conformado como un instrumento especialmente complejo como pretendemos analizar en el presente capítulo.

Pero las distintas estrategias de construir la ciudad no han estado siempre asociadas a una planificación urbana pública¹⁸⁷ mediante la organización administrativa del territorio y la ordenación jurídica del mismo. Será en el siglo XIX, cuando una vez consolidado el capitalismo, la ciudad inicie un proceso de “corrosión activa” —en palabras de L. Mumford¹⁸⁸— que conduce «a dismantelar toda la estructura de la vida urbana». El plano servía para convertir la tierra en lotes para la edificación independiente de más fácil transacción. No se trataba de planificar, programar o urbanizar, sino convertir la tierra en un producto inmobiliario. Mediante un trazado racional (manzanas) y un sistema de transporte público propiciado mediante avenidas (vía pública lineal), se favorece el crecimiento constante e ilimitado de la ciudad que «no se consideró una institución pública sino una empresa comercial privada»¹⁸⁹. Así, los nuevos inventos (ferrocarril, tranvía o ascensor) van a posibilitar la expansión en vertical y horizontal. El suburbio y la edificación en altura iban a ser dos de los elementos que identificasen la ciudad del siglo venidero como máximo exponente del lucro y especulación del suelo. La nueva ciudad industrial tiende a la destrucción, el desorden y un «medio urbano más degradado»¹⁹⁰. Será a mitades del siglo XIX cuando el hacinamiento, la pobreza higiénica y la insalubridad de las ciudades comience a ser una preocupación. Una nueva intranquilidad social desde la perspectiva de la salud pública y la preocupación higienista se puso de manifiesto en el informe

apartarse del Plan en función de otras consideraciones materiales. Los derechos urbanísticos solo cristalizan en el momento de obtención de las licencias». [J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ(2017:18)]

¹⁸⁶ Véase al respecto D. MUÑOZ GIELEN (2011: 99-107)

¹⁸⁷ A juicio de L. MUMFORD (1961:706) toda planificación [pública] es un proceso inclusivo, que implica la interacción de múltiples necesidades, propósitos y funciones.

¹⁸⁸ L.MUMFORD (1961:693)

¹⁸⁹ L.MUMFORD (1961:709)

¹⁹⁰ L. MUMFORD (1961:743 y ss) describe la ciudad industrial — Coketown en palabras de C. Dickens— generada por la mina, la fábrica y el ferrocarril como campo de batalla en el que se desata la peor cara del capitalismo salvaje.

Chadwick¹⁹¹, en la Comisión Real para la Vivienda de las Clases Trabajadoras (1885), o en los trabajos de Charles Booth, primera encuesta social moderna. Y se tradujo en medidas legislativas —*Public Health Act* de 1848— para la mejora de las condiciones sanitarias de las poblaciones¹⁹² o en la Ley sobre la Vivienda de las Clases Trabajadoras (1890). Como ya vimos en el capítulo Primero del presente trabajo, España adoptó dos décadas después legislaciones urbanísticas inspiradas en las mismas preocupaciones sanitarias.

Este movimiento que viene a superar la idea extrema del paradigma liberal —*laissez faire*— en la construcción de la ciudad, encuentra finalmente su plasmación en la idea de la planificación de la ciudad por especialistas, no por reformadores sociales. Será en París donde se produzca en 1853 el primer ensayo de una planificación integral de la ciudad. La encomienda a George-Eugène Haussmann, perfecto del Sena, de lograr una remodelación urbana de París no tiene solo, ni principalmente, fines urbanísticos o ni siquiera higienistas, y menos sociales, sino más bien militares y de seguridad. Pero el resultado es una alteración radical del espacio físico que va a transformar la realidad social del viejo París mediante la planificación urbana que encomienda a los técnicos una decisión política —«haussmannización»—. Se obvian ideas o realidades sociales y la naturaleza reformista del urbanismo originario, alejando la planificación y el urbanismo del ciudadano, imponiéndose esta tendencia casi como la única doctrina durante un siglo.

Todo el urbanismo de la primera mitad del siglo XX estuvo bajo la influencia de las reformas urbanas de París o Viena, materializada en grandes bulevares, espacios públicos y edificios civiles. Los proyectos urbanos respondían a un orden urbano, a una forma, y se debían superar las leyes higienistas para reformar la ciudad. Así nace la idea de embellecer la ciudad y los planes de ensanche con su cuadrícula racional. El movimiento *City Beautiful*¹⁹³, de origen norteamericano, de embellecimiento y monumentalización urbana, fue una de las tendencias dominantes desde la primera mitad del siglo XX¹⁹⁴. Este movimiento, en respuesta a los

¹⁹¹ Report on an inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain (1839-1845)

¹⁹² La Ley de Salud Pública regula el alcantarillado, eliminación de desperdicios de casas y calles y la protección del suministro de agua potable limpia para todas las ciudades.

¹⁹³ Su principal figura fue Daniel Hudson Burnham [1846-1912], arquitecto de Chicago. El origen de la *City Beautiful* lo podemos situar en la Exposición Universal de Chicago de 1893 si bien será en Nueva Delhi, Berlín o Moscú, de la mano de los dictadores Hitler y Stalin, donde se puede apreciar en toda su rotundidad su influencia. P.HALL (1996:186 y ss)

¹⁹⁴ Nacido en el Plan de Chicago (Daniel Hudson Burnham) tuvo sus principales exponentes en ciudades del Imperio Británico como Nueva Delhi o Camberra.

ensanches pragmáticos y funcionales proyectados por ingenieros, pretende la cualificación urbana, la vuelta a un culturalismo en el que la arquitectura y el arte estén presentes en la ciudad. Con este movimiento aparece la nueva disciplina del *Town Planing* (urbanismo en España), que ya se asentará como instrumento de desarrollo de la ciudad. Pero serán las dictaduras europeas, tanto fascistas o comunistas, quienes harán suyas las ideas de la Ciudad Bella en los años 30, y las llevarán a la práctica, en algunos casos, no como renovación de la ciudad existente, sino como sustitución radical.

Será a finales del siglo XIX cuando se formulen y popularicen en Gran Bretaña las ideas más relevantes e influyentes del urbanismo moderno: La Ciudad Jardín de Ebenezer Howard (1850-1928)¹⁹⁵ y el suburbio jardín de R. Unwin y B. Parker¹⁹⁶. Sin lugar a duda, la idea de desarrollar la ciudad mediante la integración de lo urbano en el campo, pequeñas comunidades colaborativas, mediante barrios de viviendas unifamiliares con jardín —que será lo que permita limitar el crecimiento urbano y mejorar la calidad de vida de las clases trabajadoras— fue una visión que resultó determinante para el urbanismo. Para E. Howard lo importante era lograr la conexión campo-ciudad, y para ello propuso un tipo de ciudad más orgánico, que constituyera una comunidad equilibrada, con un crecimiento controlado y rodeó la “ciudad con un cinturón verde agrícola permanente”¹⁹⁷. Las ideas de E. Howard se vieron complementadas por el modelo de descentralización o las “conurbaciones” de P.Geddes y R.Unwin, que proponían el crecimiento de núcleos satélites en todo el territorio, germen del modelo de suburbios masivos o «ciudad genérica». Las ideas de Howard¹⁹⁸ serán, para lo bueno y para lo malo, junto a las de Le Corbusier, las más influyentes y aún en la actualidad muy presentes. En ellas nace el modelo de dispersión mediante los barrios jardín suburbanos o la Ciudad Lineal. Así, hubo distintos rasgos que condujeron a la suburbanización masiva como ideal de vida, como: la interpretación que en Estados Unidos se haría tras la Segunda Guerra Mundial de las ideas de Howard y Unwin, o la unidad vecinal de Perry; la generalización del automóvil privado y la autopista (Ley de Ayudas Federales a las Autopistas, 1956); la zonificación¹⁹⁹; y las hipotecas baratas.

¹⁹⁵ Ebenezer Howard publicó en 1898 su libro *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, en el que formula el diagrama *The Three Magnets*, en el que basa su idea de ciudad central-ciudad jardín, entendida como solución reformista radical a los males de la ciudad industrial.

¹⁹⁶ En relación con este movimiento, y con el desarrollo de este apartado, resulta muy interesante la consulta y lectura de la obra de P.HALL (1988) y C.DIEZ MEDINA-J. MONCLUS (2017).

¹⁹⁷ L.MUMFORD (1961:859)

¹⁹⁸ P.HALL (1996:98-143)

¹⁹⁹ El origen de la zonificación lo encontramos en Modesto, California, en 1880, para eliminar las lavanderías chinas.

Una actuación radicalmente opuesta la encontramos en la Viena de las primeras décadas del siglo XX. El ayuntamiento socialdemócrata de Viena acometió una intensa política de vivienda social en solares disponibles en el centro de la ciudad, pero no con una idea de modelo urbano, sino como una avanzada política de construcción de vivienda pública de alquiler que hoy todavía resulta ejemplar. El modelo que se adoptó no fue crear barrios suburbanos impersonales y segmentados, sino que se intervino en la propia trama urbana consolidada mediante una tipología residencial, el *Hof (patio)*. Se trata de manzanas de grandes dimensiones en las que las viviendas (400-500) se disponen en torno a un gran patio como espacio vital y social de la comunidad²⁰⁰.

Otro de los más importantes teóricos del urbanismo moderno será Patrick Geddes (1845-1932), con su visión de la ciudad región. Esta idea, asumida por la Asociación para la Planificación Regional de América, tuvo enorme influencia en la política del New Deal y el Plan para el Gran Londres (1940) de L.P.Abercrombie, así como en algunos de los primeros planes españoles tras la Ley del Suelo de 1956. Geddes anticipa la idea de ordenación del territorio al pensar el desarrollo urbano en clave regional y no solo local²⁰¹. Pensar la planificación desde la geografía y en base a los recursos endógenos, resulta en 1915 una propuesta visionaria y acertada. Quizás la planificación regional, con el desarrollo de Ciudades Jardín y la renovación urbana, sea un modelo cercano y precursor del urbanismo sostenible, pues en palabras de R. Unwin (1930): «El objetivo principal de la planificación es asegurar la mejor distribución de la vivienda, el lugar de trabajo y el recreo».

Será en los años treinta del pasado siglo cuando la disciplina del urbanismo como técnica de intervención de la ciudad elabore su modelo más difundido y seguido durante décadas. El urbanismo funcionalista moderno, o funcionalismo racionalista, como intento de corregir los males de la ciudad industrial llegara a convertirse en un modelo dominante y casi hegemónico en Europa a lo largo de buena parte del siglo XX. De este modo, la influencia de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y la Carta de Atenas (1933) en la planificación

²⁰⁰ Entre 1923 a 1934 se construyeron más de 63.000 viviendas sociales en Viena. En la actualidad el ayuntamiento de capital austriaca tiene 220.000 apartamentos de alquiler, cuyo precio se regula por el mismo en base a una legislación de 1917. El 60 % de la población vive en casas protegidas.

²⁰¹ P.GEDDES publicó en 1915 “Cities in Evolution”, en la que exponía que las nuevas tecnologías estaban posibilitando la dispersión de las grandes ciudades de modo que formarían conglomeraciones a las que sería preciso atender. Nace así la idea de ciudad-región.

de la ciudad tras la Segunda Guerra Mundial es indiscutible. Las cuatro funciones del hombre en la ciudad, que son «habitar, trabajar, recrearse y circular», impondrán una visión de la planificación, descomponiendo la ciudad mediante su zonificación y reinventando su arquitectura con técnicas modernas que permiten la edificación abierta y en altura. La obra de Le Corbusier —«El daño que hizo Le Corbusier la ha sobrevivido»²⁰² convierte en modelos abstractos las ideas que le preceden (como la obra de T. Garnier): la Ciudad Contemporánea (1922) o la Ciudad Radiante (1933). Pero quizás lo más relevante, a nuestro juicio, de las consecuencias de la Carta de Atenas, sea que sitúa el plan general y la vivienda social como el binomio de valores que serán la base del urbanismo del siglo XX. La importancia de la planificación por expertos marcará el futuro del urbanismo en las décadas siguientes. El Estado de Bienestar y las políticas socialdemócratas en Europa, incorporan a su agenda política la preocupación por la ciudad y la vivienda social. Y para ello hacen suyas las propuestas de la Carta de Atenas, concretadas en dos ideas. Por un lado, la preeminencia del plan general como instrumento de planificación racional (y funcional), en la que la administración asume el desarrollo urbano conforme a la regla de mantener la propiedad privada del suelo regulando el derecho a edificar. Y por otro, la construcción masiva de miles de viviendas en barrios periféricos —«ciudad de las torres», como las define P.Hall—, las *Villes Nouvelles* en Francia o los Polígonos en España, de marcado carácter *lecorbusiano* en lo estético y organizativo.

Otra corriente de pensamiento muy importante en la década de los cuarenta es el derivado de las *new towns* o nuevas ciudades surgido en Inglaterra (Plan Abercrombie del Gran Londres de 1944) —ciudad región— con una estrategia de colonización planificada del territorio rural mediante la descentralización, creando un anillo de ciudades satélites a Londres²⁰³. Este modelo no prevalecerá solo en Occidente. En la URSS, el Plan General para la Reconstrucción de Moscú de 1935 —ejemplo de fusión de la Ciudad Bella y el movimiento moderno— proyecta una nueva ciudad capaz de acoger a un número importante de población y de mostrar las bondades —y grandeza— del régimen soviético²⁰⁴.

²⁰² P.HALL (1996:216)

²⁰³ E.GARCIA de ENTERRIA-L-PAREJO (1979:46) «Se propone una planificación global de todas las zonas urbanas congestionadas y la necesidad de establecer una política de descentralización industrial y de equilibrio regional,...». Resulta muy interesante sobre las new towns el artículo de A.DEAN en C.DIEZ MEDINA-J. MONCLUS (2017:60-65). Se construyeron un total de 13 new towns (1946-1951) con capacidad de entre 20.000 y 60.000 habitantes. También en Suecia (Forest Towns) se utilizó este modelo de descentralización mediante ciudades satélites. Se encuentran aquí la idea de ciudad región (planificación regional) y la Ciudad Jardín o suburbio jardín.

²⁰⁴ La descripción del Plan General, y sus consecuencias, que hace K.SCHÖGEL (2008:77-83) en “Terror y utopía” nos muestran que las mismas preocupaciones, y las mismas soluciones, se tenían en el mundo comunista:

Sería en Estados Unidos en la década de 1950 cuando el funcionalismo y las grandes obras públicas confluyan en la política de renovación urbana²⁰⁵. Esta renovación urbana poco tiene que ver con la rehabilitación o la recualificación de los centros urbanos. Más bien se trató de la transformación de la ciudad tradicional mediante el «bulldozer federal» para favorecer la movilidad privada, la construcción de barrios de negocios o centros comerciales, y un elevado número de bloques de viviendas en suburbios²⁰⁶.

Estos planteamientos, en palabras de C. García Vázquez, supusieron que: «La lucha contra la pobreza se cobró una víctima inesperada: la ciudad histórica»²⁰⁷, pues las ideas de Le Corbusier al respecto de qué hacer con los centros urbanos son bien conocidas: «En consecuencia, los centros actuales deben ser demolidos». Quizás aquí debemos situar el eje de esta reflexión. La necesidad de superar el horror de la ciudad industrial con sus barrios de pobreza y hacinamiento llevó a la dispersión y descentralización de la ciudad como solución. La necesidad de dotar de vivienda digna a las clases trabajadoras llevó a los suburbios y a la edificación de barrio periféricos de vivienda social. Así, la planificación redujo la congestión urbana y mejoró la calidad de vida de muchas personas, pero conllevó la aparición de una ciudad dispersa, impersonal y desigual en que los centros de la ciudad perdían importancia y función. La preferencia de las nuevas clases medias por un modo de vida suburbano, con miles de viviendas unifamiliares —o bloques— edificadas en serie, posibilitado por un automóvil masivo, terminó de suponer el abandono del centro urbano. En conclusión, tras la posguerra en Europa y Norteamérica se impuso este nuevo modelo de ciudad²⁰⁸. Será entre los años 1950 y 1975 cuando el desarrollismo urbanístico en toda Europa, y también en España, se dirija a la construcción masiva de vivienda que llena el territorio de ciudades similares: bloques y torres en altura en nuevas periferias y viviendas unifamiliares impersonales y repetitivas —suburbios—, en un espacio sometido a rígidas reglas de zonificación y conectadas-atravesadas por vías de gran capacidad para los automóviles. ¿Era este modelo —en la Europa del Estado de Bienestar y

descongestión del centro, grandes infraestructuras de transporte, amplias zonas verdes, y nuevas viviendas periféricas, densas e iguales. La diferencia esencial, será, evidentemente, la propiedad.

²⁰⁵ Las leyes federales de la Vivienda de 1949 y de Enmienda de 1954, posibilitaron una agresiva política de renovación urbana y obras públicas en grandes ciudades que supuso que miles de personas de rentas bajas perdieron sus casas, siendo desplazadas a barrios periféricos. P.HALL (1996:238-250)

²⁰⁶ Es paradigmático el caso de Pruitt-Igoe en St.Louis. Bloques de apartamentos públicos construidos en 1951 y demolidos en 1972.

²⁰⁷ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2016:75)

²⁰⁸ Son, entre otros, ejemplos clásicos Brasilia como construcción de una nueva ciudad o la Unité d'Habitation de Le Corbusier -vertical town-.

en la del Este— la consecuencia del urbanismo funcionalista moderno? ¿Era esto lo que perseguía el Movimiento Moderno?. Estas políticas dieron respuesta a una necesidad de vivienda masiva, mejoraron las condiciones de vida de muchas personas y asentaron una nueva cultura urbana, pero su coste ambiental, social y patrimonial ha resultado a la larga muy elevado.

Pero no solo hubo funcionalismo. También la preocupación por la ciudad tradicional como creación cultural y sus centros históricos, así como por la vida urbana, se comenzaron a poner de manifiesto en la década de 1960²⁰⁹. Un grupo de arquitectos milaneses, autodenominados “Tendenza”, cuya figura más representativa sería Aldo Rossi, elaboró un nuevo pensamiento urbano crítico con el Movimiento Moderno. Se refundará el urbanismo desde términos disciplinares, definiendo una ciencia urbana. Su preocupación esencial será la ciudad histórica, su patrimonio urbano, su conservación-reutilización, la identidad y la población. La visión culturalista de la ciudad²¹⁰ vuelve la mirada a la ciudad tradicional (europea) como hecho cultural, colectivo y social con fuerte identidad. Esta visión se produce en un momento en que la Crisis del petróleo de 1973 pone en cuestión el modelo de crecimiento infinito y surgen los primeros rasgos de la conciencia ambiental. Por un lado, el concepto de *Townscape*, que pretende recuperar los valores de la urbanidad. Por otro, el *Urban Desig* — impulsado por José Luis Sert desde Harvard— que se ocupa de la forma física de la ciudad. O visiones más críticas, lúcidas y radicales no arquitectónicas de la deshumanización de la ciudad como las que expone J. Jacobs, contribuirán, todas ellas, en la década de los ochenta a un predominio de la cultura del proyecto urbano muy ligado al tipo arquitectónico y de la regeneración y recualificación del espacio público²¹¹. Subyace la idea de reconstrucción de la ciudad frente a su superación radical que proponía Le Corbusier, mediante un urbanismo arquitectónico y morfológico en el que comienzan a aparecer preocupaciones sociales y a entender la ciudad con una escala humana. Esto supone una revisión crítica de los principios funcionalistas del Movimiento Moderno, superando su rigidez y dogmatismo, y volviendo a la idea de calle, manzana, peatón y espacio público colectivo. En las últimas décadas del siglo XX el papel central que representaba el planeamiento general se vio sustituido en la práctica por el proyecto.

²⁰⁹ Reflexiones teóricas, e incluso en los debates de los CIAM de final de la década de 1950 (Otterlo, 1959).

²¹⁰ Es muy atractivo el enfoque de C. GARCÍA VÁZQUEZ (2004:6 y ss). El término “culturalismo” fue propagado por F. Choay. La ciudad es ante todo un hecho cultural. En la segunda mitad del siglo XIX esta visión se oponía a la visión “progresista” de la ciudad industrial, desregulada, funcional y sin identidad.

²¹¹ Son muy interesantes los trabajos teóricos, y prácticos, de los arquitectos como Manuel de Solá Morales o Rafael Moneo citadas en C.DIEZ MEDINA-J. MONCLUS (2017:89).

En los años 80 el culturalismo se enfrenta con nuevos hechos urbanos, ya no solo la arquitectura y la ciudad histórica. Retos económicos, sociales y políticos de un mundo cambiante, a los que Aldo Rossi respondería con su propuesta de «la ciudad por partes»²¹², en la que prima el proyecto urbano sobre el plan. El plan urbanístico como figura central del urbanismo moderno es una construcción del funcionalismo, es la figura que traslada a la realidad las teorías del Movimiento Moderno. Por ello, en los años 80 se ve superado por otras figuras de planificación no integral del territorio. El descrédito de la planificación tradicional que no es capaz de favorecer el crecimiento urbano creador de riqueza —a juicio de sus detractores—²¹³ hace que el promotor —el mercado—, caso por caso, y con el apoyo de muchas administraciones —cada vez más liberales—, sea quien defina la ciudad. Se pasa de una visión general excesivamente ordenancista del plan omnicompreensivo²¹⁴ a primar los proyectos urbanos de grandes dimensiones e importancia transformadora de las ciudades. Estos proyectos estratégicos, también en España, se asocian a grandes eventos, a la regeneración y renovación urbana de ámbitos obsoletos, a grandes infraestructuras, servicios públicos o dotaciones, o a accidentes naturales —generalmente la recuperación de ríos— o paisajísticos. En todos ellos se sitúa como uno de los elementos que los caracterizan la preocupación ambiental y por la sostenibilidad, y ya no tanto la producción de viviendas. Estos proyectos comienzan a poner en cuestión al *zoning* como elemento principal de la construcción de la ciudad, y revisan muy críticamente los desarrollos residenciales masivos que les precedieron por su alto coste social y ambiental. París, Lisboa, Bilbao, Londres, Hamburgo o Barcelona serían solo unos ejemplos de estos proyectos estratégicos. Pero a menor escala casi cualquier ciudad española, con mejor o peor fortuna, puede ejemplificar esta realidad de conjugar grandes proyectos estratégicos; la recuperación de frentes de agua urbanos; y la renovación y regeneración urbana del centro histórico, o partes del mismo, u otras zonas en proceso de obsolescencia o de sustitución de su función. Todo ello con sus luces y sombras, porque también las ha habido, como los procesos de “gentrificación”, que analizaremos en capítulos posteriores.

²¹² C. GARCÍA VÁZQUEZ (2004:14)

²¹³ La visión culturalista siguió defendiendo el Plan General como un instrumento útil y necesario, pero necesitado de una refundación. Quizás sea la figura de Bernardo Secchi quien mejor definió esta necesaria reformulación.

²¹⁴ Para arquitectos como J.M. Ezquiaga ello supone superar el planeamiento que se limita casi en exclusiva a asignar usos, intensidades de uso y aprovechamientos a los suelos; o para N. Portas este urbanismo estratégico se produce «al margen, cuando no en contra, de las previsiones de los planes vigentes». En A.DEAN en C.DIEZ MEDINA-J. MONCLUS (2017:104)

Una variante de este modelo es el «proyecto ecológico» formulado en Gran Bretaña por Léon Krier en la década de 1970 y que da lugar al urbanismo neotradicional. Su elemento principal es el barrio como conjunto densamente edificado que no invade el territorio circundante y en el que se plasma una visión artística y ética del mundo. El recurso a la historia y a la cultura como elemento regenerador de la ciudad del urbanismo neotradicional produce espacios urbanos teatrales, escenarios, en los que se recrea una ciudad pensada para nuevos habitantes de clase media alta o para turistas y que poco tiene que ver con la identidad y la memoria. También en Europa, pero sobre todo en Estados Unidos, este modelo de revitalización del centro histórico mediante la “creación de la ciudad como escenario”²¹⁵ —“rousificación” como lo denomina P. Hall— se convierte en un modelo de éxito²¹⁶. Pero el *new urbanism* también llevará este modelo de ciudad histórica a los suburbios²¹⁷. La ciudad como espectáculo, pensada para el turista global, que consume las sensaciones, cultura y ocio que los medios le proponen y para los que poco, o nada, importa la autenticidad de las mismas, se ha impuesto como un modelo de referencia.

El debate sobre la vigencia del plan, marcó los años 80 y 90, y se representa en tres prestigiosos arquitectos italianos: G. Campos Venuti—vigencia del plan heredado del Movimiento Moderno—; Aldo Rossi—preeminencia del proyecto arquitectónico de escala urbana—; y Bernardo Secchi —refundación del plan para reutilizar la ciudad existente e intervenir en la ciudad consolidada con el objetivo de mejorar la calidad de vida urbana—. Este debate se trasladó a España y resulta necesario que nos detengamos en el mismo, aunque sea brevemente, para poder comprender algunas de nuestras realidades. El urbanismo español tras la Ley del Suelo de 1956 se había alineado con la idea del plan derivada del funcionalismo. Así, se toma este plan como instrumento fundamental para ordenar el crecimiento de la ciudad y construirla de manera racional y asumiendo las ideas del Movimiento Moderno. En España el ejemplo de esta forma de entender el urbanismo, impulsado por Pedro Bidagor desde la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, son los «polígonos»²¹⁸. La

²¹⁵ P.HALL (1996:361)

²¹⁶ Son ejemplo de ello ciudades como Boston, New York o Baltimore, y es repetido una y otra vez. En Europa serán los Docklands en Londres un ejemplo bien conocido.

²¹⁷ Celebration, una nueva ciudad situada junto a Orlando es un ejemplo de ciudad poshistórica en un entorno urbano cerrado y excluyente. Es una ciudad ideal creado por Disney Corporation para garantiza una vida sin conflictos. (C. García Vázquez [2004:36-37])

²¹⁸ En definición de F. De TERÁN (1999:228) los polígonos son «actuaciones unitarias compuestas por conjuntos de bloques semejantes, realizados en poco tiempo sobre piezas de suelo de propiedad única (o unificada en la propia operación), a través de una gestión única y un proyecto de conjunto»

crítica más temprana a este modelo la formuló, ya en 1963, Oriol Bohigas criticando el polígono como unidad residencial autónoma ajena a la ciudad, y proponiendo la vuelta a la vida urbana compleja y diversa frente a la uniformidad y asepsia del modelo segregado²¹⁹. El plan convertido en paradigma, en instrumento regulador y todopoderoso. La realidad desbordó la teoría, una vez más, y las actuaciones fuera de la planificación urbana acabarían siendo casi norma en lugar de excepción. Así en 1970 se promulgó el Decreto Ley 7/1970, de 27 de junio, por el que serían puestas en marcha las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR), cuya finalidad era disponer de suelo urbanizado a precio razonable para satisfacer la necesidad de viviendas sociales, en principio en Madrid y Barcelona, pero también en otras grandes ciudades como Zaragoza²²⁰. Vino a significar, y supuso, una parcial sustitución, o al menos arrinconamiento, del planeamiento urbanístico de carácter global, en beneficio de un planeamiento parcial que entregó en manos privadas la construcción rápida de vivienda²²¹.

En la década de los setenta se intensificó, sobre todo por los urbanistas catalanes formados en la Escuela de Arquitectura de Barcelona²²², la puesta en cuestión de la idea del plan general que se derivaba de la Ley del Suelo de 1956. Las ideas de Aldo Rossi y el grupo *Tendenza*, como ya expusimos, se inclinan por el proyecto urbano y por las intervenciones, más arquitectónicas que urbanísticas, en partes de la ciudad. De este modo, las discusiones teóricas plan/proyecto se trasladaron a la práctica de los planes de nuestras grandes ciudades. Y este debate se concretó en un importante documento como fue el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976), en el que iban a confluír muchas de las ideas que se habían plasmado en 1975 en la reforma de la Ley del Suelo. No obstante, la crisis del plan urbanístico no cuestionaba la figura y su necesidad, sino el tipo de plan finalista y cerrado que impuso la ley de 1956²²³. Por eso, la necesidad de flexibilizar el planeamiento, que se debería entender como un proceso con capacidad de adaptación y respuesta en su ejecución, y la visión no solo local sino en su contexto

²¹⁹ En algunos de los artículos recogidos en su libro “Barcelona entre el Pla Cerdà i el barraquisme”, O. BOHIGAS realiza una temprana crítica del modelo urbanístico impulsado por los Planes Nacionales de Vivienda (1955 y 1961) en los que se aspiraba a la construcción masiva de vivienda social en barrios dormitorios, mediante bloques basados en las ideas del Movimiento Moderno, y con ninguna, o poca, relación con la ciudad existente. Se prescindía de la calle y de la vida urbana, y se ensalzaban los valores que tanto había difundido Le Corbusier en los años 30.

²²⁰ En los primeros años de la década de 1970, con anterioridad a la legislación del suelo de 1976, se previeron ACTUR en ciudades Vitoria, Cádiz, Sevilla y Zaragoza y Valencia.

²²¹ V.SAINZ GUTIÉRREZ (2006:97)

²²² Son figuras claves M.Solà-Morales y M.Ribas Piera, que impulsan una corriente de pensamiento en torno al Laboratorio de Urbanismo (LUB)

²²³ Fernando de Terán, ya en 1970 reflexionaba en número 3 de la revista Ciudad y Territorio, en el número 1 (1997) de la Revista Urban, sobre la crisis del planeamiento con su habitual lucidez y claridad.

regional. Estas ideas se recogen en la exposición de motivos de la nueva Ley que certifica un cambio importante. En la elaboración del Plan General Metropolitano se confrontan la tendencia más estructural o estratégica (M. Solà-Morales) y otra que define una ordenación más pormenorizada e intensa (J.A. Solans)²²⁴. Finalmente triunfará la segunda línea, pero el documento resulta un ejemplo de lo que pretendía la reforma legal de 1975: menor rigidez y zonificación, mayor operatividad mediante los sistemas de actuación²²⁵.

El final de la década de los setenta supone para el urbanismo español un momento crucial. Los nuevos ayuntamientos democráticos, surgidos de las elecciones de 1979, quedarán, en la mayoría de las grandes ciudades, en manos de la izquierda. El urbanismo y el modelo de ciudad pasarán a ser una de sus máximas prioridades. Así, los nuevos ayuntamientos democráticos van a tener objetivos como terminar la ciudad, ensamblar su piezas inconexas; dotarlas de servicios y dotaciones, zonas verdes, parques o incluso urbanizarlas; controlar la especulación del suelo; crear una cultura ciudadana y participativa; y recuperar los centros históricos y el patrimonio arquitectónico. Nuevamente las ideas urbanísticas miraran a Italia para centrar los planes en la ciudad existente²²⁶. B. Sacchi (1984) propone: redactar planes que seleccionen los temas de proyecto a partir de especificidad del lugar; que redujeran la mínimo la expansión del suelo urbanizado; y que centrarán el crecimiento en el interior de la ciudad y en las zonas urbanas incompletas de la periferia —«coser y ligar las diferentes partes»—²²⁷. Como leemos en SAINZ GUTIERREZ (2006:131) los planes de los años 80 muestran una preocupación intensa, y ofrecen un discurso creíble por mejorar la ciudad. Dotándola de espacios libres y equipamientos colectivos; racionalizando su crecimiento; integrando las distintas partes inconexas; y dando continuidad a la trama urbana para «cerrar o terminar» la ciudad. Pero estas buenas ideas e intenciones se vieron desbordadas, nuevamente, en la década siguiente. El plan fue sumido en una nueva crisis por un nuevo ciclo expansivo de la economía española asociado a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea; una corriente de pensamiento liberalizadora; y una fuerte apuesta por las infraestructuras, la construcción y el turismo para protagonizar un nuevo «milagro económico». De ahí que en este momento el debate no abordara

²²⁴ V.SAINZ GUTIÉRREZ (2006:108)

²²⁵ Esta Plan todavía sigue hoy vigente tras más de cuatro décadas.

²²⁶ Serán buenos ejemplos de “urbanismo urbano” los planes de Salamanca o Valladolid (1984), Málaga (1983) o Tarragona (1984) en los que lo importante será la forma urbana (morfologismo) y lograr la continuidad de las tramas urbanas, la colmatación de la ciudad y no su extensión. No podemos olvidar que estas planes responden a las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973, en que le desarrollo parecía dejaba de ser infinito.

²²⁷ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:20). La influencia de las ideas de B.Sacchi es muy relevante en el planeamiento de la década de los ochenta en España.

únicamente qué modelo de plan, sino si optar por el plan o el proyecto urbano como estrategia. La pregunta ahora, como ya vimos en el resto de Europa, es si es necesario el plan. Los dos modelos se reflejaron en Barcelona y Madrid. La capital catalana optó en la década de los ochenta por los proyectos —la ciudad de los arquitectos—²²⁸ y Madrid por mantener un nuevo modelo de plan urbanístico como instrumento necesario y referente de construcción del desarrollo urbano.

El proyecto urbano o planeamiento de escala intermedia, vendría a ser una suerte de «tercer género». Estos planes están necesitados de un procedimiento general, abierto y flexible, y resultaba del encuentro entre la componente estructural del plan y la estrategia propositiva para un ámbito concreto de la ciudad, pero sin perder de vista la escala global²²⁹. Ejemplos de esta visión son la preocupación por los centros históricos y la renovación funcional de importantes piezas de la ciudad (por ejemplo, el entorno de la Estación de Atocha en Madrid [1982], o el Moll de la Fusta de Barcelona [1981]). Pero también el redescubrimiento de la manzana al retomar el modelo de Ensanche en muchos de los nuevos desarrollos suburbanos construidos con proyectos urbanos en las grandes ciudades. Por último, antes de final de siglo, muchas ciudades apostarán, como en el resto del mundo, por estrategias que irán acompañadas de grandes transformaciones urbanísticas. La Barcelona Olímpica, la Sevilla de la Expo, el Bilbao del Guggenheim o la Valencia de la Ciudad de la Artes y las Ciencias²³⁰ son ejemplos de este modelo. El nuevo siglo nació con una nueva legislación en la que se impuso un nuevo paradigma, la liberalización del suelo como motor de riqueza. Esta idea, que el tiempo y sus resultados demostrarían falaz, conllevó un cierto desprecio por el planeamiento. Las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas ni abandonan ni reformulan la idea de plan general. Pero la introducción de nuevas figuras de ordenación territorial y una incontinencia en la clasificación del suelo por lo planes, hicieron posible que el urbanismo se sometiese a las necesidades económicas, al crecimiento del PIB, la creación de empleo, y la lógica política de los ayuntamientos y CCAA. Hasta 2007, la conocida como «burbuja inmobiliaria» tenía otras preocupaciones, nada teóricas, sobre el modelo de ciudad.

²²⁸ LL.MOIX (1994)

²²⁹ Encontramos una síntesis de las distintas aportaciones al concepto de proyecto urbano en V.SAINZ GUTIÉRREZ (2006:151)

²³⁰ La lectura de Arquitectura Milagrosa, LL.MOIX (2010) nos muestra de forma brillante esta época dorada de la arquitectura española e internacional.

A mi juicio, serían algunas de las propuestas elaboradas en los años 80, en concreto por B. Secchi, las que hoy se corresponden con el modelo de urbanismo sostenible. Los que él denomina «planes de tercera generación» son aquellos que afrontan el reto de modificar la ciudad existente y adecuar su espacio a las necesidades de la sociedad contemporánea y las nuevas demandas de calidad de vida urbana²³¹. Esos planes deben afrontar otro de los retos más importantes del siglo XX para la ciudad: la desigualdad social. La visión de la ciudad no puede ser solo arquitectónica o económica como se puso de manifiesto ya en los años 60, ya que la ciudad global cada día es más desigual²³², con un crecimiento periférico apoyado en grandes infraestructuras y con una muy deficiente calidad urbana, en la ciudad se produce una polarización social evidente y, muchas veces, vergonzosa. La segregación racial, económica, cultural y social se hace norma. Pero esta desigualdad adquiere múltiples formas en la ciudad moderna. Los centros urbanos que habían sufrido abandono y degradación pueden renacer. La ocupación de los mismos por jóvenes profesionales o colectivos con alto poder adquisitivo, y después la vuelta de las clases más acomodadas y del turismo, hacen que la desigualdad se desplace a la periferia, a los suburbios (ahora sí en la acepción coloquial del término) o barriadas de viviendas sociales. La problemática de estos barrios periféricos de grandes ciudades puede degenerar en algunos casos en una grave conflictividad social y racial²³³. En cualquier caso lo que se ha generado es una conciencia del conflicto y la inseguridad. La comunidad multicultural es una comunidad diversa, plural e incierta en la que existe el conflicto. Existen dos formas de superar ese conflicto: la comunidad cerrada o la comunidad diversa. La comunidad cerrada tiene como principal preocupación la seguridad y para ello tiende a evitar el conflicto por la homogeneidad. Suburbios cerrados, seguros, homogéneos, estables e impersonales en los que viven «los iguales» surgen por todo occidente como respuesta a la ciudad multicultural, en una suerte de nueva zonificación económica y de clase. La comunidad diversa es volver a la ciudad que siempre fue, plural, diversa y viva. Una comunidad de supervivencia en la que se es capaz de convivir con el conflicto, perderle el miedo.

²³¹ Los «planes de primera generación» (década 1950) trataban de la expansión urbana (funcionalismo); los de la «segunda generación» (década 1970) tenían como función dotar a la ciudad de servicios y dotaciones. Se correspondería esta idea con nuestras Leyes del Suelo de 1956 y 1976. Ejemplo paradigmático de plan de «tercera generación» fue el de Milán de 1980, y muchos de los planes españoles de esa década.

²³² C.GARCÍA VÁZQUEZ (2004:68 y ss)

²³³ Banlieue como Essone o Seine-Saint-Denis en París o Molenbeek en Bélgica son periferias de elevada conflictividad social y riesgo. Este modelo se repite en muchas grandes ciudades francesas y centro europeas, en las que la población inmigrante —en su mayoría de origen musulmán— habita en su casi totalidad en esos barrios. Este modelo lo podemos encontrar en las grandes ciudades norteamericanas en las que se crearon guetos raciales hoy todavía existentes. En Latinoamérica, sin existir problema racial, las grandes ciudades sufren este mismo problema de desigualdad, hacinamiento, inseguridad y delincuencia en las periferias espontáneas.

Como hemos intentado sintetizar, durante siglo y medio de cultura urbanística, el debate sobre el modelo urbanístico o sobre el modelo de ciudad es una constante. Se habla de distintos modelos de ciudad históricos, geográficos o teóricos. Pero también de modelos que se identifican o asocian con determinadas ciudades: el París de Haussmann, la Viena de principios del siglo XX, el Londres o Róterdam de los años 40, el modelo Barcelona de los 90 o el modelo Curitiba. Pero estas visiones modélicas, que tanta admiración e imitación han conllevado, no siempre han supuesto un modelo de ciudad con elevados estándares de calidad y sostenibilidad urbana²³⁴. Serán, ya en siglo XXI, aspectos parciales de la ciudad como la movilidad y el transporte urbano, o la búsqueda de escala humana —de la que es buen ejemplo la Copenhague que ha seguido las directrices de J. Gehl—, las que perseguirán esa calidad. Por otra parte se produce una tendencia a la especialización funcional de partes de las ciudades. En unos casos con clara finalidad económica y de desarrollo, como los parques empresariales, tecnológicos, distritos de negocios o ciudades corporativas muy relacionados con la «ciudad inteligente». Y en otros, el desarrollo de «ecociudades», distritos mixtos y digitales, donde se pone el acento en aspectos como la relación vivienda-actividad económica, la ecología o las TIC. En todo este recorrido hemos de destacar que, con sus múltiples variantes, siempre se ha oscilado entre dos conceptos: compacidad-extensión; construido-suburbio; renovación-urbanización. Pero no será hasta comienzos del siglo XX, cuando —al menos legalmente— se imponga a cualquiera de estos modelos una premisa básica, y se eleve a la categoría de norma: la sostenibilidad. Ya no solo será predicada como un valor positivo y necesario por los proyectos urbanos, sino que se deberá incorporar a cualquier modelo de planificación.

Pero en estos casi dos siglos, para comprender el desarrollo urbano, es preciso considerar el fenómeno de la dispersión urbana —suburbio— como la nota más característica. El suburbio²³⁵, entendido como la forma urbana colectiva afuera de las murallas de la ciudad, es una

²³⁴ P.HALL (1988) elaboró un muy interesante estudio sobre distintas ciudades europeas referentes en buenas prácticas urbanísticas, concluyendo que Friburgo es la “the city that did it all”, un verdadero modelo de ciudad que aborda de forma integrada los retos de la ciudad. De las ciudades alemanas se subraya los logros en su funcionamiento como motor económico. Las francesas destacan por su integración de los distintos sistemas de transporte público asociado a la mejora de los centros urbanos. En las ciudades Escandinavas sus logros en la sostenibilidad urbana. J.MONCLUS en C.DIEZ MEDINA-J. MONCLUS (2017:152-157)

²³⁵ La definición de suburbio que hace el Diccionario de la lengua española, Real Academia de la Lengua (2014), así como la acepción popular, incorporarán un concepto negativo: «Barrio o núcleo de población situado a las afueras de una ciudad y que, generalmente, constituye una zona deprimida». Esta no es la idea de suburbio que utiliza el urbanismo, que entiendo por suburbio todo aquello que esta fuera de la ciudad construida, de la ciudad

construcción histórica que adquiere una indudable relevancia a partir del siglo XIX. Su contraposición a los males de la ciudad industrial —la vida aristocrática en el campo o la superioridad higiénica— la hacen muy atractiva también para la nueva burguesía urbana. Este modelo se extenderá por toda Europa, y triunfará en Norteamérica durante el siglo XX²³⁶. El suburbio, como forma de habitar preferida de las nuevas clases medias, con sus bajas densidades y su uniformidad tipológica y social, necesita del transporte público —el ferrocarril— y del privado —el automóvil—. Para L. Mumford, el concepto de suburbio —lo igual y uniforme— es esencialmente lo contrario a la ciudad con su ambiente multiforme e indiferenciado²³⁷. La preocupación por una organización vecinal uniforme y que evite el conflicto derivado de lo diverso, y muchas veces de lo antagónico, también tiene ejemplos urbanos. Es el caso de la idea de la unidad vecinal de C. Perry —supermanzana de unos cinco mil habitantes, en las que a la escala del peatón se dispone de todos los servicios y dependencias locales y se libera gran parte del espacio para el peatón y la vida urbana, no para el automóvil—²³⁸.

Pero, como ya expusimos en el capítulo Primero, la idea del suburbio residencial se generaliza en la segunda mitad del siglo XX. En 1969 Reyner Banham, Paul Barker, Peter Hall y Cedric Price publican un artículo titulado “Sin plan: una experiencia sobre la libertad”²³⁹, en el que defienden el desmantelamiento del planeamiento urbanístico por restringir la libertad individual al impedir al propietario hacer lo que considere con su propiedad. Esta provocadora idea se convirtió en idea política de los neoconservadores y liberales en Estados Unidos e Inglaterra. El mercado —otra vez *laissez faire*— organizaría la sociedad, el territorio y favorecería la construcción de viviendas. La única limitación al uso del suelo en este urbanismo de baja intensidad serían «factores externos que pudieran amenazar el desarrollo de la lógica económica»²⁴⁰. La planificación urbanística sobrepasa el ámbito urbano para, mediante las cada vez más importantes infraestructuras de transporte, convertirse en regional y crear conurbaciones que invaden el territorio. Leer lo que ya en 1961 escribía L.MUMFORD²⁴¹ —«hemos cambiado nuestro mayorazgo urbano por un despreciable revoltijo de automóviles»— debería haber

compacta y continua. Se trata de la traducción castellana del *sprawl* anglosajón, Este es el concepto de suburbio que vamos a utilizar en este trabajo.

²³⁶ En relación con la formación histórica y consecuencias del modelo urbano producido por los suburbios, son de lectura obligada el Capítulo XVI de L.MUMFORD (1961: 803-874) y R.BRUEGMANN (2005)

²³⁷ L.MUMFORD (1961:822)

²³⁸ Coincide este modelo con el impulsado en nuestro país por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y conocido como «supermanzana», y que ya se ha implantado en la ciudad de Barcelona.

²³⁹ *New Society*, núm 338, 20 de marzo de 1969, págs.435-443, en C. GARCÍA VÁZQUEZ (2016:170)

²⁴⁰ C.GARCÍA VÁZQUEZ (2016:171)

²⁴¹ L.MUMFORD (1961: 849 y ss)

servido en España para haber evitado muchos de los males al territorio que hoy se intentan corregir. El suburbio, con nombres con menor carga peyorativa, se impone durante las últimas décadas del siglo pasado en nuestro país como modelo urbano derivado, como ya expusimos, de concepciones políticas, económicas y sociales. J.Borja expresa este fenómeno confrontando urbanización y ciudad, la urbanización no es ciudad²⁴².

Los ejemplos de «no ciudad» o «no lugares» en la era tecnológica son cada vez más frecuentes. En España el modelo de ciudad dispersa, el suburbio unifamiliar para las clases medias y para los residentes extranjeros en la costa, se mantiene dentro de un cierto orden urbanístico²⁴³. Pero en Norteamérica y Asia la proliferación de suburbios unidos por autopistas pervierte nuestra idea de ciudad. Es una entidad pragmática, desregulada, que simplemente da respuesta a necesidades económicas. Ciudades como Phoenix, Houston, Los Ángeles, Silicon Valley o Singapur, son ciudades genéricas. Sin centro urbano y sin historia, son una sucesión de suburbios unidos por autopistas, con una arquitectura impersonal y funcional, al servicio de corporaciones financieras y tecnológicas (*edge cities*).

Una lectura alejada de la arquitectura y del urbanismo, desde la filosofía, de la transformación urbana quizás resulte más reveladora del impacto que supone este modelo de ciudad dispersa y de los suburbios. D.INNERARITY (2008:13-24) —citando las ideas de Georg Simmel²⁴⁴— asocia urbanidad con un determinada forma de ciudad que tiene tres elementos: centralidad, articulación urbanística entre centro y periferia; contraposición respecto del campo; y mezcla funcional y social. La suburbanización supone, tanto espacial como socialmente, la negación de estos tres elementos. A su juicio la situación en la primera década del siglo XXI, en una certera crítica, es que el crecimiento de las ciudades «no satisface los criterios de integración social, espacial y cultural y que parece convertir a la ciudad tradicional en algo obsoleto». La

²⁴²«La ciudad «emergente» es «difusa», de bajas densidades y altas segregaciones, territorialmente despilfarradora, poco sostenible, y social y culturalmente dominada por tendencias perversas de guetización y dualización o exclusión». (J.BORJA 2003:30)

²⁴³ Resultan muy interesantes los trabajos recogidos por Fco. Javier Monclús (ed) en “La ciudad dispersa” (1998), en el que se recopilan las ponencias del seminario «La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias», celebrado en el CCCB de Barcelona, febrero y abril de 1996.

²⁴⁴ Para G.Simmel la ciudad es sinónimo de modernidad. En la misma se encuentran simultáneamente diferentes dinámicas propias de la modernidad. Es el lugar donde se reproduce un determinado modelo de organización social, el propio de la industrialización y en la división del trabajo del siglo XIX y XX. A la par se genera una especialización individual y colectiva que hace que los individuos, y las colectividades, compitan. Ello se lleva en su máxima expresión el consumo de bienes y servicios que permiten una construcción social de lo cotidiano y una preeminencia de lo individual. En la urbe se produce una continua tensión por la distinción, por la especialización y por ser diferente y singular, ser uno mismo en una sociedad uniforme.

suburbanización «no es propiamente un modo de vida urbano». El futuro parece encaminarse hacia un «mundo periurbanizado de ciudades débiles, donde la ciudad se disuelve en una aglomeración banal y la metrópoli se convierte en el círculo dentro del cual tiene lugar los desplazamientos»²⁴⁵. Esta conclusión tan rotunda la basa en su análisis del modelo urbano de suburbanización que, con distintas variantes y características, venía imponiendo desde los años 30 del siglo XX, si bien su máxima expresión parecía alcanzarse en el final de siglo. Desde el punto de vista morfológico la ciudad europea tradicional se caracteriza por la densidad. Esta tiene tres dimensiones asociadas: física (espacio edificado y superficie), población (habitantes por superficie), y social (frecuencia de los contactos). En la forma de las *global citys*, —o lo que L.PAREJO ALFONSO (2014:182) llama «urbanismo globalizado»— se pierde la ciudad «espesa, plural y mestiza» y gana atractivo la periferia residencial que aspira a ser indiferenciada con una utopía del campo como sinónimo vuelta a la naturaleza. A la periferia —al paisaje urbanizado— se desplazan las clases medias que abandonan los tradicionales centros urbanos —que se terciarizan en su función económica, tematizan para turistas y se ocupan en su función residencial por las rentas más bajas— en una búsqueda de la seguridad, la homogeneidad y uniformidad social —vivir entre iguales y búsqueda de estatus—. Ya no es necesaria la centralidad en una sociedad red en la que, como ejemplo, la función comercial tradicional del centro urbano se dispersa en parques temático comerciales o en la compra por Internet. Ello conlleva a que la rehabilitación del centro urbano tienda a su museización, lugar de representación o nostalgia, o a servir de alojamiento a turistas. La fragmentación social causada por la zonificación y por la suburbanización supone la especialización funcional del espacio, la segregación social y la etnicidad de una parte y la *gentrificación* de otra. Todo ello conlleva una «privatización del espacio público o, tal vez mejor, a que aumenten los ámbitos que [...] no son ni privados ni públicos». Para D.INNERARITY (2008:23) este proceso de urbanización ha supuesto, o mejor dicho estaba suponiendo

«Lo que ha tenido lugar es una verdadera privatización de la ciudad: de las urbanizaciones, los servicios, la seguridad. El espacio público desaparece bajo el control privado tanto en el extremo de lo más exclusivo como en el de lo más excluyente. Por un lado están los barrios de exclusión y si ley; por otro, los espacios comerciales o recreativos de acceso restringido, las “comunidades cerradas” con un sistema de vigilancia y seguridad. Se podría

²⁴⁵ D.INNERARITY (2008:14)

concluir que el actual espacio público son las vías de tráfico, un mero lugar de tránsito, simples instrumentos para desplazarse».

La reacción teórica, política y jurídica a este modelo de expansión de la urbanización — la “no ciudad”— lo he expuesto en el capítulo Primero. Las cumbres y conferencias internacionales, así como la doctrina urbanística, han optado de forma rotunda, y casi unánime, por el modelo urbano de la ciudad compacta²⁴⁶. Algunas voces como el profesor de la Universidad de Illinois en Chicago R. Bruegann o en Europa, F. Indovina, todavía defienden el crecimiento disperso. A su juicio, los *suburbs* en países de cultura anglosajona como Estados Unidos o Canadá han supuesto una mejora en las condiciones y calidad de vida de muchos de sus habitantes y también un ejercicio de su libertad individual asociada a la prosperidad económica y a la democracia, pudiendo disfrutar las clases medias de: «privacidad, movilidad y capacidad de elección»²⁴⁷. En el sur de Europa este modelo ha hecho —a juicio de R. Bruegmann— que los ciudadanos disfruten de mejores viviendas, más amplias y espaciosas, en barrios más ordenados, seguros y tranquilos, con urbanizaciones y vías amplias, en las que se puede circular en automóvil y disfrutar de una movilidad más autónoma²⁴⁸. Esta idea, que no comparto en absoluto, ha sido ampliamente refutada. Como ejemplo — desde la perspectiva medioambiental y social— se puede apuntar que este modelo ya fue ampliamente criticado por la Agencia Europea del Medio Ambiente (2006)²⁴⁹ por sus «nefastas repercusiones sobre el medio ambiente...». Este modelo supone el sellado de grandes cantidades de suelo; el trazado de grandes infraestructuras en todo el territorio vinculadas a la movilidad inducida por las urbanizaciones dispersas basada en el automóvil; y se reduce el espacio público, social y colectivo, que se sustituye por el *mall*. Las consecuencias sobre la salud comienzan a estudiarse, y las conclusiones es que este modelo es negativo para la salud —obesidad, hipertensión, esperanza de vida más baja,...—²⁵⁰. Por último también tiene repercusiones de índole cultural

²⁴⁶ No solo desde una óptica jurídica o urbanística las conclusiones parecen alinearse en una dirección comúnmente aceptada, también desde la perspectiva económica podemos llegar a las mismas conclusiones. Así R. CAMAGNI (2005: 215): «el desarrollo urbano sostenible tiene lugar mediante la maximización del área de integración entre los distintos subsistemas y en la minimización de los efectos de idiosincrasia y de las externalidades negativas cruzadas». Para lograr este objetivo tiene gran relevancia la forma de la ciudad, desde un análisis estructural y de sus aspectos morfológicos y funcionales, que pretende conocer el comportamiento a largo plazo del sistema urbano, en lo que a capacidad de desarrollo, dinámica de ocupación y competitividad se trata.

²⁴⁷ R. BRUEGMANN (2005:111)

²⁴⁸ Será J.AMENOS (2015) quien defiende con gran intensidad este tesis en España.

²⁴⁹ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE: Urban sprawl in Europe, Report N° 10/2006, de 24 de Noviembre de 2006, en M.A.MORENO MOLINA (2008:31)

²⁵⁰ M.A.MORENO MOLINA (2008:32)

como la pérdida de identidad o los aspectos intangible de la relación y convivencia urbana, especialmente en los municipios pequeños que se han visto atraídos por el desarrollismo urbanístico de segunda residencia cercana a grandes núcleos de población. La búsqueda de una nueva urbanidad²⁵¹ como un modo de vida, un actitud y cultura cívica, requieren un nuevo escenario que supere la idea de lo urbano como urbanización y que recupere la idea de ciudad como lugar para vivir.

Este repaso por la historia del urbanismo del siglo XX nos hace pensar que si alguna nota común podemos extraer de las distintas visiones y modelos, es que no ha habido un modelo formal dominante de desarrollo urbano. Sí ha habido un objetivo dominante: la extensión de la ciudad más allá de la «ciudad construida». La preocupación principal del urbanismo no ha sido cómo restablecer y mejorar los valores de la ciudad existente, sino cómo mejorar la calidad de vida de sus habitantes en nuevas extensiones de la ciudad, y cómo facilitar el acceso a la vivienda como parte del Estado de Bienestar. Desde planteamientos utópicos de marcado carácter social; principios ideológicos que aspiraban, o aceptaban, el Estado de Bienestar; poderosos intereses económicos o conceptos arquitectónicos, la línea de actuación siempre ha sido construir algo nuevo ya que lo existente no era lo deseable. La única diferencia podía ser si lo nuevo se construía sobre territorio no urbanizado o sobre lo existente, pero transformando su esencia y forma. La expansión de la ciudad era sinónimo de desarrollo, de modernidad y de una vida mejor. Y si para ello había que construir cientos de kilómetros de autopistas y carreteras o transformar millones de hectáreas de campo en urbanizaciones suburbanas, —bien de viviendas unifamiliares (ciudad jardín) o bien de barrios con bloques uniformes e impersonales de pisos, en muchos casos de promoción pública—, ello no se cuestionaba. Y las leyes urbanísticas, y las políticas que conllevaban, estaban al servicio de ese desarrollo casi incuestionable. En nuestro país, como a continuación analizare, las distintas leyes de suelo, con matices distintos, pero con el mismo objeto, han sido un buen ejemplo de ello. Pero hasta el final del siglo XX, lo que no se puede afirmar es que haya habido un modelo formal dominante. La evolución de la ciudad ha respondido a distintos modelos y así ha favorecido la concentración y la dispersión, la mixtura y altas densidades con la segregación social y funcional; coexisten así la ciudad antigua, la industrial y la monofuncional. Uno de los rasgos más característicos de la ciudad actual es que coexisten formas, funciones y visiones no siempre compatibles, como por ejemplo la privatización creciente de la vida social urbana y social (grandes centros comerciales, parques

²⁵¹ D.INNERARITY (2008:25)

temáticos, barrios privatizados y cerrados) con la puesta en valor del espacio público como elemento de identidad y calidad de vida urbana²⁵². Como profundizaremos en el siguiente capítulo al analizar cómo las distintas leyes urbanísticas del siglo XX afrontaban el modelo de ocupación del territorio, este no ha respondido a parámetros de sostenibilidad sino, más bien, a casi exclusivas razones de crecimiento económico y producción de viviendas como factor de desarrollo económico²⁵³. El entendimiento de la acción urbanística como una función pública, diferenciada de otras como la protección del medio ambiente, en la que debe prevalecer la función social y la utilización racional del territorio, obliga a optar por un determinado modelo. Pero, como expondré, esta realidad es el resultado de una larga evolución de nuestro Derecho urbanístico partiendo de premisas bien distintas.

Será ya en el siglo XXI, cuando los valores del urbanismo y de la ciudad comiencen a cambiar. Al menos en los textos teóricos y en las leyes. Sin olvidar la calidad de vida, la vivienda, el desarrollo económico y social, se introduce un factor al que poco o nada hemos hecho referencia en este repaso. El medio ambiente y la sostenibilidad como valor social, como factor determinante del desarrollo, y más concretamente del desarrollo urbano futuro. La ciudad como actor fundamental del cambio climático. Esta nueva realidad hace que el modelo urbano que se plasmará y concretará en los planes urbanísticos o territoriales, deba tener un nuevo factor determinante para su aprobación. Ya no será solo la salud, ni la vivienda social, ni la tipología urbana, ni el desarrollo económico, ni la generación de riqueza y empleo, lo que va a condicionar un plan. Será la sostenibilidad social, económica y ambiental del mismo; y esto conllevará un determinado modelo de habitar, participar, consumir, moverse y hacer uso de la ciudad y su entorno natural. Este modelo lo representan las ideas, como ya dijimos, de B. Secchi, y lo que él define como «planes de tercera generación»²⁵⁴. Un modelo en el que la planificación urbanística sigue siendo pieza esencial, si bien resulta preciso reformular los planes urbanísticos, su elaboración, contenido y tramitación. Este modelo mixto —renovación y rehabilitación urbana con un crecimiento limitado, necesario, ordenado y de calidad urbana— es el que permite un modelo de desarrollo urbano sostenible que pone, por fin, en sintonía nuestra política territorial y

²⁵² J.BORJA (2003:73)

²⁵³ En esta misma línea de pensamiento F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:217). A su juicio «el urbanismo se ha hecho generalmente a espaldas de la cuestión social, creándose ciudades pensadas para los propietarios y promotores sin tener en cuenta otras valoraciones que sitúen al ciudadano en el centro de atención de la política urbanística».

²⁵⁴ Aquellos que modifican y mejoran la ciudad existente, adecuan su espacio a las necesidades de la sociedad contemporánea y las nuevas demandas de calidad de vida urbana, sin por ello deber renunciar a una cierta expansión necesaria, controlada y prudente.

urbana con el modelo europeo de urbanismo, y que se concreta en la Ley de Suelo de 2007. Este cambio de paradigma que nos debería llevar al surgimiento de un urbanismo sostenible, de componente y raíz ambiental y ecológica frente a la meramente económica de épocas anteriores será objeto de desarrollo en este trabajo.

La nueva cultura del territorio en todas sus vertientes, la planificación, la gestión o la gobernanza, serán aspectos en que van a sufrir cambios profundos para volver el urbanismo a su función pública. La reconstrucción del urbanismo en clave ecológica —en palabras de M.A.MORENO MOLINA (2008:36-38)— tiene varias causas: La preocupación social y necesidad —auspiciada por la crisis económica— de revertir la situación fruto del urbanismo expansivo anterior de “destrucción” del recurso suelo; la insostenibilidad económica de un modelo que comenzaba a dar signos de agotamiento y suponía una carga para las entidades locales y particulares; la conciencia ambiental, la preocupación por el territorio, y las consecuencias de este modelo expansivo —cambio climático, colapso en la movilidad, consecuencias sociales y culturales, etcétera—. A su juicio la última de estas causas sería de tipo político-legislativo: principios sectoriales como el valor ambiental y el principio de desarrollo sostenible; progresiva asimilación interiorización del *soft law* europeo que genera un marco territorial y urbanístico común —Estrategia Territorial Europea, Libro Verde, etc—, y que ha supuesto auténticas decisiones normativas de ámbito europeo —evaluación ambiental, ruido, etc— con plena incidencia en el urbanismo y en la definición de un modelo de desarrollo urbano; y necesario cumplimiento de derechos sociales como el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada o el derecho a medio ambiente. Y sin olvidar, la constitucionalización del urbanismo en el bloque ambiental (art.45 a 47 CE) lo que supone una obligatoria e irrefutable realidad para nuestro sistema que ya no se podrá abstraer a su encaje constitucional. Pero no solo ha sido la recepción constitucional del principio, sino citado expresamente, sí incorporado su contenido al citado bloque ambiental, sino que también normas del rango constitucional como son los Estatutos de Autonomía —Estatutos de última generación, aprobados en los años 2006 y 2007— de las Islas Baleares, Valencia, Andalucía, Cataluña o Aragón²⁵⁵, hacen suyo el principio de desarrollo sostenible como principio del más alto nivel que ha de guiar todas las políticas públicas de la Comunidad. Lo mismo se puede decir de la recepción del principio por la legislación sectorial. En este sentido creo destacable las Leyes 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo

²⁵⁵ Véase al respecto de este tema F.LÓPEZ RAMÓN (2007:23 y ss)

sostenible del medio rural. Esta Ley reconoce que el desarrollo sostenible del medio rural «suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio» (art.1). El artículo 4 establece que la programación de la acción de las Administraciones Públicas en relación al medio rural «perseguirá su adecuación al principio de desarrollo sostenible,...» y configura el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como el instrumento principal de la acción de la Administración General del Estado en relación al medio rural. Pero la Ley no va mucho más allá de estas referencias pues no hay una concreción de qué entiende por desarrollo sostenible en el mundo rural, ni establece medidas o determinaciones vinculantes para las distintas administraciones para lograr ese efectivo desarrollo rural sostenible que es el objetivo de la Ley, más allá de la concreción de objetivos establecidos en el art. 2.2²⁵⁶.

A modo de primer acercamiento al contenido esencial de ese «urbanismo sostenible» que va a ser analizado en este trabajo, voy hacer referencia a dos formulaciones del mismo. La primera en un marco más teórico y desde una perspectiva jurídico ambiental; y la segunda con

²⁵⁶ «2. En particular, las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse a la consecución de los objetivos siguientes:

a) Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias.

b) Dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones.

c) Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana.

d) Tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en la definición y aplicación de las políticas y medidas de protección social, adecuando los programas de atención social con el fin de garantizar su efectividad en dicho medio.

e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.

f) Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptados a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente.

g) Fomentar la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo rural sostenible a través de políticas de concienciación, capacitación, participación y acceso a la información.

h) Garantizar el derecho a que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y las personas mayores».

un carácter más holístico y con la intención de servir de guía para el diseño de nuevos desarrollos urbanos o la regeneración de los ya existentes. En primer lugar me refiero a las consideraciones y consecuencias en las que A.M.MORENO MOLINA (2008:93-97) fundamenta un «urbanismo sostenible». (i) Es precisa una «reflexión sobre el ritmo y patrón de crecimiento urbanístico a escala territorial variable: local y autonómica». La sostenibilidad no es un concepto absoluto sino que deberá adaptarse en cada plan a su realidad social, demográfica, territorial, etcétera. Será un patrón de comportamiento en base a unos principios, pero como defenderé en este trabajo, ese patrón debe poder medirse y evaluarse para que sea efectivo, por lo que se debe establecer por la normativa urbanística, o por la práctica, unas bases, principios o criterios que una vez implementados puedan superar un *test de sostenibilidad* —o sistema de auditorías o acreditación— en base a indicadores objetivos de carácter universal. (ii) La participación pública en la definición de la estrategia y modelo urbano y el carácter procedimental de los planes. (iii) El planeamiento debe contemplar la variable ambiental, «paradigma ecológico» a lo largo de todo su desarrollo, formulación y elaboración. Evidentemente que debe contemplarse al determinar el modelo urbano en la fase de elaboración del plan. A mi juicio ese es el momento clave y más importante del planeamiento urbanístico general, y por ello propugno —como ya lo han asumido distintas legislaciones autonómica en fecha muy reciente— una separación radical de los elementos esenciales, estructurales o estratégicos de los planes de aquellos más operativos, pormenorizados o que concretan las distintas instituciones o técnicas urbanísticas y tiene que ver con la definición del estatuto de propiedad del suelo. En la definición del modelo urbano, en la determinación de las prioridades de actuación sobre el mismo, y en el establecimiento de la forma y ritmo en que se producirá la actividad antrópica sobre el suelo quedará concretada la opción de la administración pública competente y se podrá evaluar su sostenibilidad. La fase de plasmación de ese modelo previamente adoptado, a mi juicio preferiblemente mediante un planeamiento de desarrollo o pormenorizado, es cuando se deben concertar y hacer efectivas los principios o directrices de desarrollo sostenible²⁵⁷.

El segundo documento al que haré referencia tiene un contenido menos doctrinal. El mismo pretende servir de guía para el diseño de futuros desarrollos urbanos con base ecosistémica, sustentado en la Ecología como marco conceptual. Se trata de ofrecer un modelo urbano sostenible en la era de la información como respuesta a los problemas creados por los actuales sistemas urbanos —consumo masivo de recursos; generación de residuos y emisiones

²⁵⁷ Así lo expone A.M.MORENO MOLINA (2008:96-97).

contaminantes; modelos de movilidad basados en el transporte privado; simplificación de la organización urbana y de los sistemas naturales; producción de urbanizaciones en vez de ciudades, ocupación innecesaria y masiva de suelo; segregación social y *gentrificación*; pérdida de identidad y singularidad del territorio...—; la situación de emergencia climática y demográfica; y el impacto de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial en los sistemas urbanos. En definitiva en afrontar el *Antropoceno* en que hemos situado al Planeta con un cambio de paradigma, no solo como formulación teórica y dogmática elaborada por la doctrina científica sino como práctica en nuestro modelo de planeamiento urbanístico. Este documento con la denominación de «Carta para el diseño de uno nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes» está siendo impulsada por el ecólogo Salvador Rueda Palenzuela²⁵⁸. La Carta propone en primer lugar distinguir ciudad de urbanización, y para ello el elemento que considera determinante es la existencia de espacio público y diversidad de personas jurídicas (actividades económicas, asociaciones, instituciones) lo que permite una organización compleja, densa en conocimiento, diversa y viva. Del mismo modo propone poner en el centro del urbanismo a la persona. Para ello formula y desarrolla 15 principios; instrumentos organizativos, de gestión y gobernanza; normativos; económico-financieros; y educativos y formativos; y un completo cuadro de indicadores y condicionantes para establecer un sistema de auditorías eficaz y riguroso²⁵⁹. Este documento es un ejemplo de cómo aplicar de forma general al planeamiento urbanístico, y a la gobernanza urbanística, los principios del desarrollo urbano sostenible, así como poder evaluar su cumplimiento tanto previamente a su aprobación como en su ejecución. En el capítulo Sexto de este trabajo volveré sobre este documento una vez analizado como nuestro ordenamiento, practica urbanística y jurisprudencia han incorporado el modelo de desarrollo urbano y si el mismo puede servir de modelo a planificadores y administraciones.

²⁵⁸ Recuperada el 24 de noviembre de 2019, <https://cartabcnecologia.wordpress.com/>. Compacidad vs dispersión; descompresión vs compresión; accesibilidad vs movilidad privada; ciudadano vs peatón; habitabilidad en el espacio público; complejidad vs simplificación; hiperconectividad; verde vs asfalto; autosuficiencia vs dependencia; autosuficiencia hídrica con recursos próximos y renovables; reducción, reutilización y reciclaje vs despilfarro; adaptación y mitigación del cambio climático; cohesión social vs exclusión social; acceso universal a la vivienda en edificios más sostenibles; y dotación o distribución equilibrada de equipamientos.

²⁵⁹ S. RUEDA PALENZUELA, Certificado del Urbanismo Ecosistémico (2018)

CAPÍTULO III.- MODELO DE DESARROLLO URBANO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL (1956-1998).

1. Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956.

En palabras de E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO (1979:78) la Ley del Suelo de 1956 es «verdadero acta de nacimiento del Derecho urbanístico español». Esta generalizada opinión refleja la importancia de este texto en nuestro Derecho. Para T.R. FERNÁNDEZ es una «norma jurídica que se adelanta a su tiempo»²⁶⁰ y constituye el reconocimiento para los poderes públicos de la plena responsabilidad «en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional». Hasta esa fecha el urbanismo seguía rigiéndose por las Leyes de Ensanche y Saneamiento de finales del siglo XIX, y por la normativa municipal recogida en la Ley de Régimen Local de 1945. Las nuevas necesidades de crecimiento de las ciudades y de construcción de nuevas viviendas tenían como instrumento los Planes de Ensanche, algo que se antojaba más que insuficiente. Las necesidades de la reconstrucción de muchas ciudades españolas tras la Guerra Civil, supuso la constatación que los instrumentos con los que se contaba no eran suficientes, y que era necesario un nuevo marco jurídico, e instrumentos, para el desarrollo urbano. La economía española de la década de los años cuarenta se caracterizaba por la autarquía, el estancamiento y la inflación simultánea, lo que supuso años de miseria en una larga posguerra. Esta miseria se refleja también en la política urbanística, centrada en la reconstrucción y en la que escasea la edificación, a lo que no es ajena la falta de materiales, el retraimiento del capital privado y la casi inexistente demanda. La Dirección General de Regiones Devastadas (1939-1957) se dedicó a la reconstrucción de áreas rurales. La planificación urbana siguió la lógica de los Planes de Urbanización del Estatuto Municipal de 1924, y fueron planes de ensanche, concebidos con intención expansionista —Oviedo (1941), Toledo, Zaragoza y Palma de Mallorca (1943) o Burgos (1945)—. Pero el hito más importante de ese periodo es el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, que se elabora en los años de la inmediata postguerra (1944)²⁶¹. Supone el primer plan general «moderno», en el que se supera el concepto e idea de los planes de Ensanche y se asumen las ideas de Movimiento Moderno en España. El Plan se extendía sobre 29 municipios y preveía una ciudad con un núcleo central y «unidades de barrio» relativamente autónomas y núcleos satélites, en la línea del Plan Abercrombie para el

²⁶⁰ T.R.FERNÁNDEZ (1988:23)

²⁶¹ F. de TERÁN (1982:166 y ss)

Gran Londres (1940). La ciudad albergaría cuatro millones de habitantes a comienzos del siglo XXI. El Plan de Madrid incluye la primera configuración jerárquica del planeamiento urbanístico que pasará a la Ley del Suelo de 1956. En este planeamiento parcial se reflejarán ya claramente las nuevas ideas propagadas por el Movimiento Moderno²⁶².

La redacción de Planes Provinciales y la constitución de Comisiones Superiores de Ordenación Urbana de ámbito provincial, o las Entidades Urbanísticas de grandes ciudades como Bilbao o Valencia en la década de 1940, son con la Leyes de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao (1946) o Valencia (1949) el germen del urbanismo contemporáneo. Esta realidad coincide con la vigencia de los artículos 101, 129 y 134 del texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1945 (aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950). Entre las competencias de los municipios, el art.101 2.a) señala la gestión urbanística en general, saneamiento interior, reforma y ensanche de las poblaciones, declarando tales obras como de urbanización —art.129—. El artículo 134 establece que en todos los municipios se «formará en el plazo máximo de tres años [...] un Plan general de urbanización que comprenderá la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana...». Es decir, se seguía considerando el plan como un instrumento que sin desprenderse de las ideas del Proyecto de Ensanche del siglo XIX apunta al instrumento vinculante de planificación urbana y ordenación del territorio que será el plan general a partir de 1956. Pero volverá a ser la preocupación por la creciente especulación del suelo, en palabras de P.BIDAGOR²⁶³, lo que impulse la formulación y elaboración de una Ley que aborde la problemática del suelo. Así durante seis años desde la Jefatura Nacional de Urbanismo se trabajó, con la mirada puesta en las legislaciones extranjeras²⁶⁴ y en las corrientes de pensamiento dominantes, en un texto legal que concluyó en una «obra legislativa verdaderamente creadora y profunda»²⁶⁵, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana²⁶⁶.

Resulta muy interesante conocer la preocupación esencial que movía a los redactores de la Ley. Y para ello, es más que reveladora la lectura del «Borrador de Anteproyecto de Ley de

²⁶² Proyectos parciales de ordenación de Canillejas y de Carabanchel Bajo (1949) o la extensión de Madrid hacia el norte (1947).

²⁶³ P.BIDAGOR LASARTE (1996:96).

²⁶⁴ Ley italiana de 1942; Ley Laval, Francia, 1943; Ley belga, 1946 y ley urbanística de Polonia de 1946.

²⁶⁵ E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:81).

²⁶⁶ Sobre la elaboración de la Ley del Suelo de 1956, además de las obras clásicas ya citadas sobre la historia del urbanismo español, resulta de interés M.BASSOLS (2006:47-63) y P.BIDAGOR (1996:91-100).

Régimen de Suelo y Ordenación Urbana», elaborado en febrero de 1951²⁶⁷. La especulación constatada sobre los terrenos cercanos a las zonas de expansión urbano, motivada por el crecimiento de las ciudades; y el desorden de esa expansión que ocasiona una serie de males sociales como:

«la creación de suburbios desorganizados y carentes de servicios; la anarquía de construcción diseminadas en muy amplias sectores, desproporcionada con las necesidades previsibles en un margen de tiempo prudencial, imposible, por lo tanto, de urbanizar, y la desnaturalización del paisaje y del campo».

Estas palabras, escritas en 1951, bien podían haber servido de preámbulo a la Ley de 2007, pues la especulación y el crecimiento disperso y desproporcionado (en aquella época sin servicios, lo que no ocurría en 2007), eran las preocupaciones del momento. El preámbulo o Exposición de Motivos de la Ley de 1956 incide en estos aspectos con gran claridad. Desde una crítica al tradicional abandono del régimen del suelo a la autonomía de la voluntad, a un derecho de propiedad absoluto, la Ley sienta las bases de un nuevo régimen jurídico del suelo. Respetando el derecho de propiedad se armoniza con el interés de la colectividad. Transforma el concepto civilista de la propiedad del suelo (recogido en el artículo 348 Código Civil), desvinculando el *ius aedificandi* del derecho de propiedad del suelo, que pasará a convertirse en un derecho estatutario y limitado a lo que la ley y los planes determinen en cada momento²⁶⁸. El *ius aedificandi* pasa a ser una atribución expresa del planeamiento urbanístico. Esta circunstancia va a suponer, lógicamente, un artificial incremento del valor de unos suelos respecto de otros de similar naturaleza y no algo inherente a la propiedad del suelo. Por ello es preciso establecer valores objetivos para cada clase de suelo, creando patrimonios públicos de suelo para combatir su retención especulativa. Las preocupaciones respecto del modelo también aparecen ya en el preámbulo de la Ley. El predominio de «los proyectos a corto plazo»; la falta de previsión — planificación— de las reservas de suelo para la expansión urbana; «la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas...»; la «especulación del suelo que malogra la ordenación urbana»; así como la no planificación del alojamiento del flujo migratorio a las grandes ciudades. Por eso la respuesta que ofrece la Ley no puede ser más acertada. La acción urbanística debe anticiparse al fenómeno demográfico y encauzarlo; y se debe limitar el crecimiento de las grandes ciudades a favor de «núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se

²⁶⁷ El borrador se reproduce en el número 225 (1996) de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente – páginas 15 y 46- y sobre el mismo hace un certero comentario M.BASSOLS (2006:52).

²⁶⁸ T.R.FERNÁNDEZ (1988:24) considera este aspecto lo más trascendente e innovador de la Ley de 1956.

armonizan las economías agrícolas, industriales y urbana, formando unidades de gran estabilidad económicosocial», con una visión territorial más amplia que la meramente local. Y se debe imponer un régimen adecuado frente a la especulación del suelo y las irregularidades en el proceso de urbanización. Resulta más que interesante el modelo de potenciar los «núcleos de equilibrado desarrollo» —ciudades intermedias— como alternativa al crecimiento desmesurado e incontrolado de la gran ciudad. Esta apuesta de descentralización parece recibir la influencia de las ideas de Patrick Geddes y de P. Abercrombie, aunque como luego veremos, el contenido de la Ley, y sobre todo su desarrollo, no fueron muy consecuentes con este principio.

Si los dos objetivos declarados de la Ley era luchar contra el desorden y la especulación²⁶⁹, al primero se dedican más preceptos y esfuerzos. En cuanto al segundo, su fracaso resultó evidente y absoluto. Para frenar la especulación la Ley introduce un cambio muy importante en el concepto de propiedad, sin llegar a vaciar el derecho, y sobre todo crea los patrimonios municipales de suelo como principal herramienta de control del mercado. Como ya en 1975 escribía J.L. GONZALEZ-BERENGUER (1975:17) al comentar la Ley del Suelo de 1956,

«desde el punto de vista de la lucha contra la especulación, la solución socializadora es la única congruente y con sentido. Carece de sentido, en efecto, hablar de la lucha contra la especulación dentro del sistema capitalista».

El intento de acabar con la especulación, en palabras de P.BIDAGOR, auténtico origen de la Ley, quedó impedido desde el primer momento por la imposibilidad económica, y a mi juicio también política, de socializar, municipalizar, en definitiva, hacer público, todo el suelo de reserva urbana, aquel que iba a ser objeto de urbanización y desarrollo. En los redactores de la LS56 estaba la idea de que la única forma de acabar con la especulación era que todo el suelo urbanizable fuera público y así poder desarrollar auténticas políticas urbanísticas. Esto era imposible con la concepción liberal de la propiedad que regía, y rige, nuestro Derecho. Al contrario, la propiedad se convirtió en elemento central del sistema urbanístico, modulando su sentido absoluto al quedar sometida al plan. Pero entregó a los propietarios, todavía ni a cambio de una pequeña parte de las plusvalías generadas y ciertas obligaciones y deberes (art. 61), el control y beneficio de la transformación urbana. Al otorgar al propietario el derecho a producir la

²⁶⁹ J.L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1975:9). Resulta muy interesante sobre el fenómeno de la especulación del suelo en España F.GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2007:11-55)

ciudad, aunque se reserva la administración la planificación general, lo que se hace es entregar al propietario el derecho a patrimonializar el beneficio²⁷⁰. La alternativa a esta renuncia a la publicación del suelo la encontramos en el art. 72 de la LS56, donde se regulan los patrimonios municipales del suelo²⁷¹. Estos se constituirían conforme las previsiones del plan general, con la finalidad de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones...». Se trataría de expropiar los suelos de reserva urbana que el plan considere necesarios, y prioritarios, para su crecimiento, pues no se prevé cesión alguna, sino obtención onerosa por el municipio. La Ley preveía que se destinase el 5 % del presupuesto municipal para la adquisición de suelo para el patrimonio municipal. Esta preocupación, loable, de intervención pública en el mercado del suelo, y paralelamente de encauzamiento del crecimiento y desarrollo de la ciudad —conforme al plan general, art. 109 LS56—, será un fracaso por la falta de ejecución de los planes, de recursos de los municipios, y de voluntad de los mismos²⁷². A juicio de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2007:54-55) las medidas antiespeculativas que se han propuesto por las distintas leyes del suelo desde 1956 «serán por su propia esencia y naturaleza parciales». Poco pueden hacer las leyes por ser el mercado del suelo un sistema oligopólico, cuando no, monopolístico. Por ello únicamente mediante un cambio del sistema «y la tramoya que en rededor de la misma está articulado...» se podrá combatir la especulación. Solo «erradicando tal urdimbre o entramado de intereses bastardos y antisociales, se podría acometer, con cierta garantía de éxito, la tan necesaria e ineludible lucha contra ella».

Junto con la plena y total publicación de la ordenación urbanística²⁷³ —función pública de toda la actividad comprensiva del proceso urbanístico, como se establece en los artículos 1 y 2—la nota más característica de la Ley del Suelo de 1956 es su intento de luchar contra el desorden mediante la configuración de un sistema jerárquico de planeamiento territorial. En este sistema —Plan Nacional, Planes Provinciales— destaca el instrumento integral de planeamiento de los municipios, los planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal (art.9). Para S. MUÑOZ y M.LÓPEZ (2007:38) la LS56 establece el «Reino del Plan», convertido en medio fundamental de las administraciones públicas para «configurar las facultades de los propietarios,

²⁷⁰ La Ley en su Exposición de Motivos, (III.a) describe el problema de la retención especulativa de terrenos y de la incorporación de las expectativas urbanísticas al precio de suelo sin haber sido urbanizado. Pero legitima el beneficio que el propietario «puede obtenerse de transformar el terreno rustico en solar...siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora...»

²⁷¹ Al respecto véase A.MENÉNDEZ REXACH (2017:280)

²⁷² V.MARTÍN SANCHO (2015:349)

²⁷³ L.PAREJO ALFONSO (2018:300-304)

condicionar el desarrollo de la ciudad y equilibrar los beneficios y cargas...». Todo el sistema urbanístico se asienta sobre los planes, por lo que una de las razones del fracaso de la Ley²⁷⁴ fue la extraordinaria lentitud con la que se desarrolló la actividad planificadora, conllevando a la escasez de suelo apto para la edificación. Opinión similar mantiene J.L.LASO (1981:141) en cuanto que la legislación de 1956 fracasó, en parte, por su inaplicación a ser «recibida como algo extraño y complejo, difícil de entender e imposible de aplicar...». Volviendo a los planes, sus funciones serán: delimitar el perímetro urbano; dividir el territorio en zonas y asignar un destino a cada una en función de la necesidad del programa urbano; y definir un sistema de espacios libres, equipamiento y red general de comunicaciones. Es muy relevante el artículo tercero, apartado 1, en que se fijan, como competencia urbanística, las facultades del planeamiento: clasificar el suelo de un municipio (d); zonificar en función de la utilización y de la «densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terrenos que puede ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada espacio de los mismos en toda la zona» (e); trazado de las vías públicas (f); espacios libres para parques y jardines públicos en proporción adecuada y no inferior al diez por ciento de la superficie (g); emplazamiento y características de los centros cívicos, de enseñanza, culturales, etcétera (h). La Ley está pidiendo al plan que dibuje la ciudad, que la diseñe con una precisión impropia de esa figura, pues los planes parciales (artículo diez) van a ser verdaderos instrumentos de desarrollo a un nivel casi proyectual, pues el plan general habrá establecido un grado de definición muy elevado para todo el territorio. El apartado 2 del citado artículo tercero también resulta de gran trascendencia, pues por primera vez se formulan las características de nuestro urbanismo. El suelo se debe utilizar en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad; se debe impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento; se debe regular el mercado del suelo para que este se subordine «a los fines de la edificación y de la vivienda económica»; así como destinar parte de las plusvalías del suelo al pago de la urbanización; y «Asegurar el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población». Encontramos todos los elementos que configuran un modelo urbano para una ciudad equilibrada entre la edificación y los elementos que la dotan de calidad, aspirando a densidades que garanticen el bienestar, con vivienda económica pública, o privada, y trasladando el beneficio que ello genera al propietario a cambio de que ejecute las obras de urbanización para transformar el campo en

²⁷⁴ A juicio de autores, como por ejemplo, T.R.FERNÁNDEZ (1988:25) y S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ (2007:38)

ciudad. El legislador asume buena parte del ideario del urbanismo funcionalista, y fia su suerte a la del modelo imperante en el resto de Europa.

El desarrollo de los planes generales, que incluyen programas de actuación en que se priorizan las actuaciones de desarrollo urbanístico —art.107 y109—, se hará mediante planes parciales y proyecto de urbanización. La otra gran tarea del plan será la clasificación del suelo en urbano, de reserva urbana y rústico (art.62). Aquí la Ley introduce un elemento que nada tiene que ver con el modelo de la ciudad, con el control de su desarrollo, con la calidad de vida de sus gentes, sino con la asignación de las plusvalías a los propietarios. Aquí se cimenta todo el sistema urbanístico español, el plan da y quita, el plan determina el *ius aedificandi* del suelo, y por tanto su valor en tanto en cuanto el propietario interioriza esa edificabilidad futura todavía no desarrollada. El concepto de plan de ordenación de la Ley de 1956²⁷⁵ es el instrumento complejo, de naturaleza jurídica²⁷⁶, que la administración dispone para definir y cuantificar el crecimiento de la ciudad, ordenar sus actividades en el territorio, configurar las facultades del derecho de propiedad del suelo y equilibrar las cargas y beneficios derivados de la ejecución del planeamiento. A juicio de E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:235) el Plan General es un plan de ordenación integral del territorio municipal, de carácter operativo por vincular directamente el suelo a un estatuto urbanístico básico y legitimar la actuación sobre el mismo. Para J.L. GÓNZALEZ-BERENGUER (1975:91) es la «suprema norma urbanística para cada núcleo de población».

Esta configuración del plan de ordenación sigue vigente hoy en día. En más de 50 años, la idea de plan general se ha modulado y complejizado en cuanto a su contenido documental derivado de legislaciones sectoriales, pero el esquema sigue siendo el mismo: ordenación integral de un territorio; zonificación y asignación de uso e intensidades de uso; clasificación del suelo y, por tanto, configuración de un estatuto de la propiedad por el planeamiento; y prefigura de un modelo urbano en que exista equilibrio entre edificación, espacios libres y dotaciones. Partiendo de un encargo para luchar contra la especulación, se dota a las administraciones de un potente instrumento para regular la actuación planificadora, pues para sus redactores —P.

²⁷⁵ El Plan que define la LS56 es heredero del Estatuto Municipal de 1924, leyes de grandes ciudades como Bilbao o Valencia y Ley de Régimen Local de 1945.

²⁷⁶ No vamos a profundizar sobre la naturaleza jurídica del plan general de ordenación urbana en este apartado, cuestión en este momento de gran interés, pero poca duda tenemos sobre la naturaleza de norma jurídica de rango reglamentario de los planes, con sus consecuencias. Al respecto, y entre otros, véase : E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:163-174) o S.MUÑOZ MACHADO y M.LÓPEZ BENITEZ (2007:61-66)

Bidagor— la vinculación entre desorden y especulación resulta evidente. En la Ley del Suelo de 1956, si bien no se prefigura un modelo completo de desarrollo urbano, sí que entre sus facultades estaba sentar las bases muy concretas de ese modelo, así como encauzar el desarrollo de las ciudades. En este caso la respuesta que ofrece es favorecer el desarrollo expansivo en suelos de reserva urbana —el suelo urbano es el casco, lo urbanizado y lo ordenado—, que se trasformarán de agrícolas en urbanizados, mediante una zonificación del territorio²⁷⁷.

Pero tan importante es la Ley del Suelo de 1956 como sus consecuencias, su desarrollo y las circunstancias económicas y sociales que la acompañaron. En la década de los cincuenta se inicia una recuperación económica con el abandono de la autarquía, una mejora de la situación internacional del Régimen, una apertura liberalizadora en el comercio exterior; y la dinamización del sector industrial. Así, el Plan de Estabilización (1957-1960) y la entrada de los ministros tecnócratas vinculados al Opus Dei, comenzaron a soplar nuevos vientos económicos y a surgir nuevas necesidades relacionadas con el territorio, el suelo y la vivienda. Y esta nueva realidad económica y social va a distorsionar todo el entramado jurídico urbanístico construido por la Ley del Suelo. La prioridad ya no va a ser la planificación, el control del desorden, ni la especulación, sino el desarrollo económico y la vivienda. Por tanto, la vida de la Ley de 1956²⁷⁸ iba a ser condicionada totalmente por la organización administrativa, el desarrollo legislativo, las normas espaciales sobre grandes ciudades²⁷⁹, el desarrollo reglamentario²⁸⁰, así como la promulgación de tres importantes normas de carácter sectorial.

En primer lugar la creación del Ministerio de la Vivienda (1957), el Instituto Nacional de la Vivienda y la Dirección General de Urbanismo en el citado ministerio, con una importante carga ideológica como ahora expondremos; la Ley sobre Vivienda de Renta Limitada (1954); y el Plan Nacional de Vivienda (1955) con el objetivo de construir más de medio millón de viviendas en cuatro años, van a responder a una nueva prioridad: la preparación de abundante suelo urbanizado y la construcción de viviendas sociales por barrios completos. El Ministro José

²⁷⁷ Pero también, se traduce la influencia de las ideas de P. Geddes, al considerar que se debe limitar el crecimiento de las grandes ciudades —«factores de desintegración social» , en palabras del ministro Blas Pérez González, al presentar la Ley del Suelo en las Cortes—

²⁷⁸ Véase J.L. LASO (1981:163)

²⁷⁹ Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de planes de vivienda y urbanismo. Decreto-Ley de 25 de octubre de 1957 por el que se crea el Ministerio de la Vivienda. Textos articulados de las Leyes especiales de Barcelona (Decreto 1166/1960) Y Madrid (Decreto 1674/1963), Ley 121/1963, Área Metropolitana de Madrid.

²⁸⁰ Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964 y Reglamento de Reparcelación de suelos afectados por Planes de Ordenación Urbana de 7 de abril de 1966.

Luis Arrese, arquitecto falangista, no ocultó en modo alguno sus intenciones. Su ministerio era el «de la revolución social», y su política de vivienda será tremendamente ideológica: «El hombre, cuando no tiene hogar, se apodera de la calle, y cuando se apodera de la calle empujado por el mal humor, se hace subversivo, agrio y violento»²⁸¹. El ministerio y sus políticas, y desde esa lejana fecha hasta nuestros días, van a anteponer la construcción de vivienda a la planificación y ordenación. Aunque las distintas leyes del suelo o de urbanismo proclamarán lo contrario y seguirán manteniendo la primacía del planeamiento y su jerarquía, por unos y otros mecanismos, siempre se han encontrado medidas excepcionales para prescindir, o superar, el planeamiento general. Esta disociación urbanismo-vivienda tuvo otra vertiente, y es que la esfera local vio cómo se sustraía una competencia esencialmente municipal a un ministerio sectorial, y cómo aquel se preocupaba más de la vivienda que del territorio. Los Planes de Urgencia Social — Madrid (1957), Barcelona (1958), Asturias y Vizcaya (1959)— son ejemplos tempranos de esta nueva preocupación por construir viviendas que sustituyan el chabolismo en las grandes concentraciones industriales, en las que todavía se pretende actuar dentro de la ortodoxia urbanística. Será la Gerencia de Urbanización desde 1959 la encargada de las tareas de desarrollo de la gestión urbanística con el objetivo de preparar suelo urbanizado mediante polígonos. Reflejo de esta preocupación es la Ley de 21 de julio de 1962 para la ejecución de los Planes de Vivienda. La Ley exige de que exista planeamiento aprobado, general o parcial, para poder expropiar ámbitos destinados a la promoción de viviendas previstas en los Planes de Vivienda o suelo industrial en los Polos de Promoción de Desarrollo Industrial.

No podemos decir que desde la entrada en vigor de la LS56 no se aprobasen planes generales, si bien a juicio de T.R. FERNÁNDEZ, esta fue una tarea lenta y poco satisfactoria²⁸². Ciudades como Zaragoza, Pamplona o Huesca, y otras muchas, aprobaron sus planes tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956²⁸³. En general son planes de extensión alrededor del núcleo con una zonificación y una remisión al planeamiento parcial que seguirá, en su mayoría, las ideas del funcionalismo²⁸⁴ mediante barrios de edificación en bloque y buenas comunicaciones

²⁸¹ Discurso ante las Cortes Españolas presentando el Plan de Urgencia Social de Madrid, en F. de TERÁN (1982:320)

²⁸² T.R.FERNÁNDEZ (1988:25) afirma que en veinte años desde la entrada en vigor de la Ley solo se habían aprobado 600 planes generales en toda España, algo muy poco significativo a su juicio. No nos parece tan poco relevante el número de planes aprobados, pero quizás sí su contenido, pues como vimos muchos de ellos eran planes de ensanche con una zonificación.

²⁸³ Antes de 1957 se habían aprobado en grades ciudades (capitales de provincia o mayores de 50.000 habitantes) 12 planes; desde 1957, 51 planes; y desde 1961 a 1964 se habían revisado 7. (P. Bidagor, Situación general del urbanismo en España (1939-1964).

²⁸⁴ F. De TERÁN (1982:334 y ss)

para el automóvil. Sirva como ejemplo de la evolución del planeamiento antes y con la Ley del Suelo de 1956 el caso de Zaragoza²⁸⁵.

Pero será en la siguiente década, años sesenta, cuando se produzca el desarrollo legislativo y reglamentario, así como la superación por legislación sectorial de la Ley del Suelo de 1956. Con la planificación indicativa que suponen los Planes de Desarrollo Económico y Social (1964-1967; II, 1967-1971; y III, 1972-1975) la economía española cambia estructuralmente. El crecimiento económico —crecimiento del PNB— y la progresiva industrialización y tercerización de la economía, conllevan la urbanización de millones de metros cuadrados en toda España para acoger los nuevos usos y necesidades sobre todo en las grandes ciudades. La población urbana entre 1950 y 1970 creció en casi 8.000.000 de habitantes, lo que supuso la necesidad de 2.000.000 de nuevas viviendas. El Plan Nacional de Vivienda (1961-1976) calculaba un déficit de más de 1.000.000 de viviendas que debía cubrir en breve plazo de tiempo. La industrialización necesaria para lograr los objetivos del Plan no iba a someterse a la planificación urbanística, y como veremos, la política de vivienda tampoco. Los Polos de desarrollo iban a ser focos de atracción industrial y residencial que generarían una

²⁸⁵ Resulta muy interesante sobre la historia del urbanismo de Zaragoza el trabajo de D. MARCOS (2012). La ciudad del Ebro se regía por un planeamiento de Ensanche de 1933 —redactado por M. A. Navarro— que sistematizaba el crecimiento urbano; Plan de Reforma Interior de 1939; y las Ordenanzas de edificación, cuya última versión era de 1942. Estos documentos no ofrecían una visión integral, que tendría su inicio con el anteproyecto de Plan General de 1943 redactado por José Yarza, R. Borobio y J. Beltrán. Este Plan es una transición entre la idea de Ensanche y el nuevo urbanismo si bien se redacta con la intención de luchar contra la especulación. La ciudad compacta central se rodea de una gran autopista y de una zona verde-agrícola que limitaba en crecimiento para favorecer la aparición de pueblos radios concéntricos. El Plan es un plan de ensanche que ordena mucho suelo mediante un planeamiento físico de la ciudad al completo. Será en 1957, con un cambio de necesidades, cuando la adaptación de ese proyecto se convierta en Plan General conforme a la Ley del Suelo de 1956. Se reafirmaba la estructura básica concéntrica pero ahora se establecía una zonificación en polígonos de nuevo desarrollo, con parámetros de uso e intensidad, y se preveía su desarrollo mediante planes parciales hasta un máximo de 500.000 habitantes, cifra que se alcanzó en 1970. El anteproyecto preveía la creación de un núcleo satélite, Villamayor de Gállego, que asumiría la población una vez superado el umbral previsto. Pero este Plan fue poco o nada aplicado, y muy pronto superado por las circunstancias, cosa común en muchas ciudades de España. Zaragoza se convertiría en 1964 en polo de desarrollo, por lo que fue necesario superar el Plan de 1957, lo que ocurrió con el Plan General de 1968, redactado por Emilio Larrodera, catedrático de urbanismo de la Escuela de Madrid. En este caso sí que el Plan General fue por delante de la legislación, pero aun así fue superado por la realidad. Era un plan mucho más abierto, con una zonificación y un crecimiento lineal a lo largo de las carreteras de acceso a la ciudad en vez de en forma rediocéntrica, y la previsión de distintos Polígonos que se fueron desarrollando mediante Planes Parciales cuya redacción se convocó por el Ayuntamiento. El objetivo municipal era ordenar mediante la renovación urbana ámbitos que habían crecido anárquicamente y preparar suelo para construir viviendas. El Plan preveía el desarrollo de la margen izquierda del Ebro mediante distintos polígonos urbanizable que serán los que se desarrollen mediante el Proyecto de ACTUR (665,48 ha que afectaban a los polígonos 41, 43, 46, 47, 48 y 53 del PGOU) en la década de los 70, y que acogerán a más de 150.000 habitantes. En el caso de Zaragoza, la planificación urbanística y el proyecto de delimitación del área de actuación fueron coherentes.

dinámica sin atender al planeamiento, ni a la jerarquía urbanística, ni al territorio. El Decreto 157/1963, de liberalización industrial es un ejemplo de cómo se opta por ofrecer la máxima facilidad y tolerancia a las localizaciones industriales, en polígonos o espontáneamente, sin ninguna limitación o congruencia derivada del planeamiento o de otras circunstancias físicas, ambientales o de servicios.

El turismo se convierte en uno de los mayores recursos económicos que España puede disponer y en un factor de desarrollo al que se deben evitar todo tipo de trabas y complicaciones como pudieran ser las exigencias urbanísticas —en esa época las medioambientales ni se imaginaban—. La Ley 197/1963, de 23 de diciembre de Centros y Zonas de Interés Turístico, significó la exclusión de facto del urbanismo turístico de urbanismo general, y la ruptura de la coherencia de la Ley del Suelo. La Ley se presenta como ordenadora y reguladora de los fenómenos de agobio y saturación, y para ello opta por la ordenación turística del territorio nacional. Los Centros y Zonas de Interés Turístico se ordenan mediante un Plan de Promoción Turística y después por un Plan de Ordenación Urbana (art. 12.2). Estos planes se aprobarían por el Consejo de Ministros junto a la declaración de «Interés Turístico Nacional». Y así la aparición de urbanizaciones turísticas, hoteles u otro tipo de instalaciones en suelo rústico sin ninguna justificación territorial, se convertirá en norma común amparada por el desarrollo económico.

Pero será con el Decreto Ley 7/970, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes cuando se produzca la quiebra más importante entre realidad y planeamiento urbanístico, impulsada por el propio Ministerio de la Vivienda. El cambio de la principal preocupación de los rectores del urbanismo hace que la especulación y la ordenación de la ciudad pasen a un segundo lugar. La demanda de viviendas sociales en las grandes áreas urbanas y la necesidad de disponer de suelo urbanizado, serán casi la única preocupación para el Ministro Alfonso Mortes, de antecedentes falangistas pero miembro del Opus Dei. La idea, tantas veces repetida por los economistas liberales y no por ello cierta, de que a mayor oferta de suelo urbano, urbanizable o urbanizado éste es más barato y por tanto se produce menor especulación, ya la encontramos en las ideas del Ministro Mortes en 1969. La reforma de la Ley del Suelo para flexibilizar el planeamiento e incrementar la participación de la iniciativa privada en la creación de suelo urbanizado, así como introducir la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, iban a ser objetivos que concluirían en la reforma de la Ley del Suelo de 1975. Pero entre tanto, una realidad más imperiosa se marcó el ministerio a través de la Gerencia de Urbanización. Se trataba de aprobar proyectos de delimitación (Artículo segundo), valoración, expropiación, ordenación y

urbanización en grandes superficies, para agilizar la tramitación ordinaria y poder construir miles de nuevas vivienda o suelo destinado a actividades productivas, inicialmente en Madrid y Barcelona. La característica que más nos interesa es que la delimitación puede referirse a «toda clase de terrenos [...], aun cuando los términos municipales en que se actúe no tengan aprobados planes de ordenación y si los tuvieran, cualquiera que sean las previsiones y el sistema de actuación establecidos en los mismos» (Artículo primero. Dos). Se trata de un sistema de creación *ex novo* de unidades residenciales o industriales autosuficientes, sin relación con la planificación general, sino fruto de la oportunidad o de necesidad. La intervención estatal deja sin efecto las competencias urbanísticas locales, pues la aprobación del proyecto de delimitación corresponde inicialmente a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, se someterá a información pública, y finalmente lo aprobará el Consejo de Ministros. La ejecución por la Gerencia de Urbanización o el Instituto Nacional de la Vivienda será por el sistema de expropiación conforme a la forma de valorar establecida en el propio Decreto-Ley. Una vez aprobado el proyecto de delimitación se redactarán los planes de ordenación y proyecto de urbanización a que se refería la Ley del Suelo, si bien no era necesario para su aprobación que existiese el plan general del municipio, y si existía, podía modificarse en el propio expediente. Con los Programas ACTUR, que se extienden a otras ciudades, se desarrollan ocho grandes actuaciones residenciales en Madrid (Tres Cantos), Barcelona (Riere de Caldes, Sabadell-Tarrasa, Martorell), Valencia (Vilanova), Sevilla (La Cartuja), Zaragoza (Puente de Santiago), Vitoria (Lakua) y Cádiz (Río San Pedro), con un total de más de 1.000.000 de nuevos habitantes en esas ciudades²⁸⁶. El modelo de estos barrios acotados y autosuficientes era, en muchos casos, el de un urbanismo funcionalista todavía imperante, si bien los distintos equipos redactores de los planes parciales que desarrollaban las actuaciones eran concedores de las nuevas ideas urbanísticas y comenzaron a introducir nuevos conceptos urbanos como la “unidad vecinal” de Perry, las ideas sobre la vida urbana, etcétera.

Esta realidad ponía de manifiesto el cada vez mayor desinterés por el planeamiento como lo había establecido la Ley del Suelo de 1956. No es que no se hubiera hecho planeamiento, y no es que distintos arquitectos no fueran concedores de la vanguardia Europa y mundial que ya en esa época estaba abriendo nuevos horizontes, ni tampoco que no hubiera reflexiones y debates teóricos. Quizás los trabajos de revisión del Plan General de Madrid (1964) en los primeros años sesenta, y el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, como ya expuse, sean los

²⁸⁶ F. De TERÁN (1982:500)

puntos centrales de estas reflexiones. La idea de área metropolitana, importada de Estados Unidos—P.Geddes—, centrará buena parte de la reflexión sobre el modelo de gran ciudad, más allá del urbanismo de ensanche y zonificación. Son los primeros intentos serios de planificación territorial, descongestión urbana mediante desconcentración y creación de núcleos satélites mediante grandes infraestructuras de comunicación. Las ciudades se habían visto desbordadas por la presión migratoria y demográfica y sus previsiones superadas. Surge pues la idea de «ciudad región» y la relación entre territorio y planificación económica²⁸⁷. La realidad económica y social impulsada por los Planes de Desarrollo y los Planes Nacionales de Vivienda, sin olvidar la práctica cotidiana de muchos ayuntamientos —que siguieron viendo la LS56 como algo ajeno y complejo y que no daba respuesta a sus aspiraciones y demandas de suelo para la edificación— condujeron al nuevo ministerio a plantear la necesidad de reformar la Ley. El análisis de Antonio Linares, nuevo Director General de Urbanismo en sustitución de P. Bidagor, era revelador de las nuevas ideas que iban a impregnar el urbanismo español²⁸⁸. La Administración entrega las plusvalías de la edificabilidad al propietario mediante el plan, lo que impide la concurrencia pública en la producción del suelo, y deja a la administración sin herramientas para crear suelo urbanizado. La expansión urbana no se apoya en las infraestructuras existentes, lo que obliga al Estado a duplicar la inversión. Para evitar la especulación, que renace como preocupación, se propone, por tanto: rescatar las plusvalías, aprovechar las infraestructuras existentes y actuación pública para atender a las solicitudes de desarrollo. A estas ideas se irán sumando otras como la necesaria ampliación de la oferta de suelo urbanizado, lo que hará que se abarate; la flexibilización del planeamiento; y la participación de la iniciativa privada en la creación de suelo urbanizado. Será en 1971 cuando se disponga del primer borrador de la reforma, en la que se notará claramente la influencia de los economistas liberales²⁸⁹ que trabajan en la planificación indicativa; en flexibilizar el planeamiento y producir suelo como remedios a la especulación. Este debate sobre el modelo de

²⁸⁷ El Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona fue tardíamente aprobado, como Avance del Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana, en 1968, a la vez que se iniciaba la revisión del Plan Comarcal de 1953.

²⁸⁸ F. De TERÁN (1982:485)

²⁸⁹ Es de destacar a José Ramón Lasuén, quien en 1972 publicó un interesante trabajo sobre política de suelo urbano (Arquitectura, número 162) en el que encontramos algunas reflexiones importantes. Para él el problema reside en la falta de oferta de suelo frente a la demanda, por lo que hay que fomentar una política que favorezca la oferta. Y para ello es preciso modificar las condiciones de la industria de la construcción, que no está preparada para producir suelo urbanizado, tarea compleja y a medio plazo. Es necesaria la existencia de urbanizadoras, y para ello debe favorecerse la actuación privada mediante concesión o concurso público de proyectos y ejecución entre organizaciones con la garantía técnica y económica suficiente, entre los que pueden estar los propietarios. Estas ideas, que tampoco eran nuevas, tardaron en llegar a nuestro urbanismo varias décadas, y de la mano de un gobierno socialista regional. [F.de Terán (1982:529)]

planeamiento también se produce en los redactores de planes a lo largo de esos años, muy en la línea que ya vimos en el apartado anterior. Así, la Escuela de Arquitectura de Barcelona con sus ideas sobre el plan como programa o proceso y no como algo cerrado; las ya tempranas críticas de O. BOHIGAS (1963) al modelo urbanístico desarrollado en Barcelona²⁹⁰; o el trabajo de planes como el de Logroño de los arquitectos Ferrán y Mangada, que entendía una forma abierta de relación ciudad y territorio, eran síntomas de que las cosas cambiaban en todos los sentidos. Pero una vez más la crisis económica y política supuso un freno al «reformismo» ministerial, y una cierta vuelta a la ortodoxia anterior con el nombramiento de un nuevo Ministro, José Utrera Molina —falangista— y Emilio Larrodera como nuevo Director General, poniendo el foco de atención, una vez más, en la política de vivienda social ante una crisis económica muy profunda.

2. Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

La reforma de la Ley arrancó en 1972 en un contexto reformista y debiendo a afrontar nuevamente cuestiones ya conocidas como la producción de suelo apto para la edificación, la especulación, y la rigidez del planeamiento. T.R.FERNÁNDEZ (1988:27) sintetiza los objetivos de la Ley en: lograr unos planes más flexibles que combinen ordenación y acción; fijar unos estándares urbanísticos de calidad urbana (zonas verdes y dotaciones) que garanticen un cierto modelo de ciudad; profundizar en el régimen de cesiones obligatorias y gratuitas y garantizar una participación mayor de la colectividad en las plusvalías urbanísticas; y mejora de los mecanismos de reparto de cargas y beneficios. Cuando la Ley es aprobada, mayo de 1975, España y toda Europa viven las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973, es decir, una profunda recesión. Esto supone que el modelo que la Ley contemplaba, esencialmente el favorecer la producción de

²⁹⁰ J.PÉREZ ANDÚJAR (2011), en su novela «Paseos con mi madre», describe así el urbanismo desarrollista de los suburbios de Barcelona en los años sesenta: «El final de la época a la que pertenece este urbanismo estará representado antes que en sus propias ruinas en el entierro del más importante alcalde de la dictadura,...En este alcalde de Barcelona se encuentran condensados todos los otros alcaldes de su área metropolitana, porque este fue quien más se ocupó de que las montañas quedarán apisonadas bajo un montón de cemento (...), de que la gente viviera amontonada en lugares en los que no llegaban los transportes, sin escuelas, sin farmacias, ni mercados». (2011:129). También otro novelista, I.MARTÍNEZ DE PISON (2011) en su libro «El día de mañana», describe así esa época: «La ciudad, además, crecía hacia todas partes: hacia la montaña, hacia Badalona, hacia Hospitalet...el señor Nebot [...], había ido comprando terrenos aquí y allá. Normalmente eran huertas o simples descampados, y no le habían costado casi nada. Muy pocos años después aquello valía un Potosí». (2011:80)

²⁹¹ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

suelo urbanizado, y todas las técnicas jurídicas que ella incluía, no daban suficiente respuesta a la gran necesidad de las ciudades en las décadas de los setenta, la renovación urbana y la rehabilitación de la ciudad construida²⁹². Durante décadas, hasta el año 2007, esta será la situación de nuestro Derecho urbanístico: bien dotado de técnicas para convertir suelo rústico en urbanizado, pero poco preparado para actuar en el suelo urbano de la ciudad construida. La existencia de planes especiales de reforma y protección de los cascos históricos, figura muy empleada y desarrollada, nunca ha tenido las herramientas de gestión y ejecución —más allá de la intervención pública— para fomentar la renovación y mejora urbana, mientras que las distintas leyes del suelo profundizaban en las técnicas que introdujo la Ley de 1975 para extender la ciudad. En cuanto al suelo no urbanizable, la Ley de 1975 es pionera y avanzada a su tiempo y realidad social, pues se entiende como un suelo con un valor natural a proteger y preservar, o “por conveniencia de limitar la dinámica urbana”. Esta nueva concepción del suelo rústico como parte de la legislación urbanística, y merecedor de protección frente al modelo expansivo que prima el desarrollo urbano como factor económico, será un debate permanente en nuestro Derecho urbanístico hasta 2007, cuestionándose —Ley del Suelo de 1998— este principio de preservación del suelo no urbanizable en función de un modelo de desarrollo.

Tras un examen a la situación urbanística española (Exposición de Motivos, apartado II) muy crítico

«el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo para el crecimiento de las ciudades»

la primera nota característica de la Ley del Suelo de 1975 —y del Texto refundido de 9 de abril de 1976, a cuyo articulado me voy a referir en todo momento— es lo referente a diseñar un nuevo modelo de planeamiento más flexible. Para el legislador el plan urbanístico regulado en el año 1956 es un «documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización...». Y este modelo produce «la escasez de suelo urbanizado»²⁹³. Esta afirmación, reiterada hasta nuestros días, se

²⁹² En palabras de T.R.FERNÁNDEZ (1988:28): «Para operar eficazmente en suelo urbano se necesitan, obviamente, mecanismos y técnicas del todo diferentes a las que requiere la actuación en suelo rústico con miras a su urbanización y edificación. Entre tanto, el tejido urbano consolidado se deteriora paso a paso».

²⁹³ Se aprecia aquí el pensamiento de los economistas liberales del Ministerio a los que ya hicimos referencia: «Dicha escasez viene determinada fundamentalmente por los propios planes cuando califican como apto

completa con otras en que se critica duramente la escasa cuantía de las cargas urbanísticas y la posición especulativa de los propietarios de suelo que han consolidado «importantes beneficios irrenunciablemente públicos» apropiándose de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización²⁹⁴.

Para poner fin a esta situación la Ley va a realizar una nueva definición de los Planes Generales Municipales de Ordenación (art.10) que «se conciben ahora como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos,...». Pero todavía la Ley da un paso más: «Así, sobre las distintas clases de suelo definidas por el Plan, se plantearán estrategias de ordenación a largo plazo, amplias estructuras intemporales dadas en esquemas generales, junto con acciones concretas programadas,... Se pretende así eliminar determinaciones excesivas [...] y aumentar el grado de definición y de flexibilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad» —art. 11 y 12—. Parece que se quiere revisar la idea de plan como imagen ideal, «plan finalista» y anticipada de la ciudad, y que más bien se opta por la idea del plan como un proceso abierto en el que cabe un urbanismo concertado que de respuesta a las necesidades de cada momento²⁹⁵. Se prescinde de un modelo de ciudad final, pero por el contrario se escinden los contenidos del plan. En suelo urbano se completa la ordenación y se definen incluso las alineaciones, salvo allí donde se prevean actuaciones de renovación o reforma interior, lo que posibilitará la inmediata operatividad del plan en ese suelo. En el suelo urbanizable programado se limitarán a definir los elementos fundamentales de la estructura general y una regulación genérica de los usos (art. 11.2), si bien en el artículo 12 las determinaciones a establecer por el plan general, tanto en suelo urbano como urbanizable programado, van a ser muy concretas. El art. 11.3 establece que el objeto del plan general en el suelo no urbanizable es «preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y el paisaje». Resulta sorprendente con la rotundidad que el legislador de 1975 (art. noveno bis, Tres) se expresa. Quiere, como principio general, preservar el suelo no urbanizable del desarrollo urbano, valorando este suelo como un recurso natural valioso a proteger. La Ley también introduce la obligación del plan de definir «los elementos fundamentales de la estructura

para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender, en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la demanda;...» (Exposición de Motivos Ley 1975)

²⁹⁴ Sobre el diagnóstico que hace la Ley de la carestía de suelo urbanizado como problema para la oferta de vivienda a precio asequible, como gran fracaso de la LS56 y las alternativas que ofrece al mismo, resulta de gran interés A.MENÉNDEZ REXACH (2017:282-285)

²⁹⁵ En esta misma idea coincide J.A.LÓPEZ PELLICER (1983:60).

general adoptada para la ordenación urbanística del territorio» (art. 10.1) que se concreta en el art. 12.1 b)²⁹⁶. La nueva visión del territorio como recurso natural, la obligación de definir la estructura general y la incorporación de los estándares, van a servir para definir un modelo de ciudad. Una estructura básica, pero no cerrada ni terminada, sino en proceso de desarrollo sobre un esquema general, y bastante aproximado, de cómo se debe ocupar el territorio y cómo debe ser la ciudad resultante. En ese esquema, por primera vez, puede haber partes del territorio que se excluyan del proceso de transformación urbana por sus valores naturales.

La idea de plan general municipal de ordenación que se confirma en la LS75 es una poderosa herramienta que «disciplina ... la ciudad y su crecimiento»²⁹⁷. El plan, en cuanto norma jurídica de características singulares, parece alejarse por su complejidad técnica del auténtico objetivo que debería perseguir, como es la ordenación de la convivencia. El artículo 12 TRLS76 establece las determinaciones que deberá contener un plan, lo que supone una importante novedad respecto del art. noveno de la LS56. En 1956 el plan reducía sus determinaciones obligatorias a cinco (zonificación, sistema de espacios libres, centros urbanos representativos, trazado red general de comunicaciones y delimitación perímetro urbano) pero debemos relacionar ese artículo con el tercero. En 1975 el plan ya se configura como un documento más completo y ambicioso en cuanto a sus contenidos y más preciso en cuanto a los estándares de calidad urbana para el suelo urbanizable (artículo diez). Son especialmente significativas la clasificación del suelo (que también hacía el plan de 1956); la estructura general del territorio; la programación y las medidas de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y protección del paisaje, así como de los conjuntos urbanos e histórico-artísticos. La estructura general establece el conjunto de sistemas que constituye el modelo urbano. La idea de ciudad no se entiende sin los sistemas básicos que soportan y hacen posible su actividad. El sistema circulatorio de una ciudad es su red viaria, y en función de la misma se puede configurar un modelo de ciudad compacta o dispersa; la red de espacios libres y verdes, así como las dotaciones, hacen el modelo más, o menos habitable, y permiten mayor, o menor, calidad de vida urbana. Hoy, como estamos viendo, no bastan solo estos sistemas, pero en 1975 —el plan que pretendía ser más flexible y abierto que en 1956—, sí que ya iba a prefigurar las bases del modelo urbano mediante determinaciones muy precisas para el suelo urbano, pero también para

²⁹⁶ «Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos». (art.12.1.b)

²⁹⁷ S.MUÑOZ MACHADO y M.LÓPEZ BENÍTEZ (2007:25)

el urbanizable programado, en el que el plan parcial poca capacidad de innovación y/o adaptación parecía tener. Ello llevó a que en el desarrollo de los planes generales se generalizase la figura de la modificación de planeamiento (art. 49 TRLS76).

Esta idea se ve mucho más claramente en las normas reglamentarias que desarrollaron la LS75. Así el artículo 14.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico²⁹⁸ establece como una de las obligaciones del plan el adoptar «el modelo de utilización del suelo a largo plazo que resulte de la ponderación cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que hayan podido formularse inicialmente»²⁹⁹. Estamos pues ante una clara invocación al plan general para que defina un modelo que responderá a los objetivos de la política municipal en ese momento, y que no será por tanto una cuestión de técnica urbanística, sino de decisión política³⁰⁰. El municipio puede adoptar un modelo desarrollista que priorice la transformación de mucho suelo mediante su urbanización, destinado principalmente a uso residencial, si bien ya deberá tener en consideración «medidas de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje». Este modelo puede fomentar la creación de polígonos o barrios residenciales mediante bloques, o la expansión mediante suburbios de baja densidad —vivienda unifamiliar—. Puede zonificar mucho suelo para usos comerciales o terciarios en suelos alejados del centro urbano, o puede favorecer el destino del centro para usos terciarios. Pero también su opción puede ser por la renovación del casco urbano construido, su rehabilitación y conservación, limitando el nuevo crecimiento y el desarrollo. O por «limitar la dinámica urbana» preservando el suelo no urbanizable para usos naturales. El ayuntamiento puede optar por una fórmula mixta, siendo prudente en el nuevo suelo que clasifica como urbanizable y favoreciendo operaciones de renovación urbana en suelo urbano. Pero la pregunta que debemos hacernos es si la legislación urbanística optaba por alguno de esos modelos preferentemente, o dejaba una libertad de elección al planificador. El art.14.2 RPU nos da quizás la única indicación al respecto. El modelo elegido deberá resultar de la «ponderación cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que hayan podido formularse inicialmente». Dos palabras resultan

²⁹⁸ Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.(BOE núms.221y 222, de 15 y 16 de septiembre)

²⁹⁹ La sentencia TSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de mayo de 2000 es muy expresiva: «Objetivamente, los Planes Generales de Ordenación Urbana implican un modelo territorial coherente cuya estructura fundamental queda definida por un conjunto de elementos —arts. 10, 11 y 12 del Texto Refundido 1976 y 15, 17 y especialmente 25 del Reglamento de Planeamiento —, que se fijan en atención a la población prevista en el Plan en su conjunto». (FJ 7º).

³⁰⁰ Resulta interesante la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1995 (FJ 4º), como ejemplo de una jurisprudencia consolidada, en cuanto lo esencial del modelo de planeamiento elegido.

por tanto claves: «ponderación» y «alternativas». El plan debe pensar distintas alternativas de utilización del suelo a largo plazo, lo que significa pensar qué efectos puede tener para la ciudad y su futuro el hecho de que se opte por una u otra alternativa. ¿Cuánto suelo y qué recursos naturales queremos consumir? ¿Qué limitaciones geográficas, naturales o artificiales tiene el territorio? ¿Qué capacidad económica tenemos para invertir? ¿Cuáles son nuestras fortalezas y debilidades, y por qué estrategia optamos? ¿Cuál es la situación de la ciudad, de sus barrios y sus infraestructuras y dotaciones? ¿Qué población queremos alcanzar con el plan?... Todas estas, y otras muchas preguntas, deben estar en el inicio de los trabajos del plan y deben posibilitar la formulación de distintas alternativas que supondrán una mayor o menor intensidad en la utilización y transformación del territorio. Y tras formular estas alternativas deben «ponderarse cualitativamente». La ponderación cualitativa nos remite a una matriz en la que demos valorar los distintos criterios que se consideran relevantes para tomar decisiones que no estén justificadas. Así el planificador no puede, por tanto, adoptar la alternativa que más le guste o interese de forma intuitiva, sino la que mejor responda a unos fines y objetivos prefijados en función de los que se valora. Las decisiones de planeamiento, sobre todo en lo que a la clasificación de suelo urbanizable trata, aunque discrecionales, habrán de ser coherentes y congruentes con las previsiones de crecimiento, necesidad de viviendas, etc³⁰¹. Esta práctica habitual como metodología para la toma de decisiones no ha sido práctica habitual en los procesos de planeamiento urbanístico, sino que más bien los planes han respondido a principios e ideas básicas, y a coyunturas sociales y económicas de presente.

Tanto el artículo 10 TRLS76 como el art.14.2 RPU no hacen mención expresa a la utilización racional de los recursos naturales. Pero en el artículo 12.2 d) y 2.4 TRLS76 sí que se mandata al plan general que entre sus determinaciones generales esté la adopción de medidas «para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje,...» —también en el art. 27.2 RPU—. Y entre las determinaciones propias del suelo no urbanizable, se incluye establecer las medidas y condiciones precisas para la conservación y protección de los elementos naturales —art. 36 RPU—. Ambas determinaciones van a actuar como factores determinantes del modelo de desarrollo territorial al introducir, por primera vez, la protección del medio natural con esa función. La exclusión de determinados suelos de su posible transformación de rústico a urbanizado por sus valores ambientales o naturales es una novedad del texto de 1975 —artículos noveno bis, Tres y noveno ter, Uno d) y Dos— poco atendida por la doctrina en ese

³⁰¹ E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:240)

momento. Será pocos años después, 1978, cuando la Constitución introducirá por primera vez este elemento clave en el futuro de la utilización del territorio.

La ponderación de alternativas, así como la justificación del modelo elegido, serán públicas y deberán quedar recogidas en la Memoria del plan. El art. 12.3 TRLS76 y el 38 RPU fijan los contenidos de la Memoria. La misma establecerá: «las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido». Y se referirá expresamente a: «3º Objetivos y criterios de la ordenación del territorio. 4º Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas. 5º Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta». La Memoria es un documento integrante del plan de carácter esencial, obligatorio, justificativo y vinculante como puso tempranamente de manifiesto la conocida y recordada Sentencia de la Sala Tercera del TS de 16 de junio de 1977³⁰², citada, entre otras muchas, por la Sentencia del TS, sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, de 9 de julio de 1991:

«Ya en este punto será de subrayar la importancia de la memoria como documento integrante del Plan — arts. 12.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento —, importancia esta que recientemente se ha destacado en la prensa al glosar, con profundo calor humano, la denominación de una plaza del madrileño barrio de Orcasitas — plaza de la Memoria Vinculante— que evoca la doctrina de la Sentencia de esta Sala de 16 de junio de 1977 que se calificaba de “ejemplar”. Más concretamente, en lo que ahora importa, ha de advertirse que la memoria integra, ante todo, la motivación del Plan; es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento. Y tal memoria no es un documento accidental, que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley —art. 12.3.a) del Texto Refundido—. Las normas, en nuestro sistema jurídico, pueden tener o no un preámbulo o exposición de motivos. Sin embargo, el Plan que tiene una clara naturaleza normativa —Sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.—, exige como elemento integrante esencial la memoria: la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración y que pese a ello está habilitado para regular el contenido del derecho de propiedad — art. 33.2 de la Constitución y Sentencias de 2 de febrero de 1987, 17 de junio de 1989, 28 de noviembre de 1990 y 12 de

³⁰² J.DELGADO BARRIO (2016:45-46) en nota a pie de página transcribe lo que sobre esta cuestión escribió uno de sus protagonistas, E.GARCIA DE ENTERRIA en “La poesía de Borges y otros ensayos”, Mondadori España, 1992.

febrero, 11 de marzo y 22 de mayo de 1991, etc.—explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad».

La Memoria es fundamental para poder controlar la discrecionalidad del planeamiento urbanístico³⁰³. La administración debe exponer en la misma los fines y objetivos del plan, las alternativas analizadas, la ponderación de las mismas y la ordenación elegida y las razones que le han llevado a ello. Debe explicar y justificar sus decisiones y cómo ha sido la toma de esas decisiones, «el itinerario que conduce a la decisión planificadora»³⁰⁴, lo que permitirá conocer y evaluar si han sido las más adecuadas para el interés general. Para E. DESDENTADO DAROCA (1997:357) —quien ha estudiado muy en profundidad la discrecionalidad del planeamiento— la Memoria, a juicio de la jurisprudencia, es «el documento a través del cual se hacen públicas las razones que justifican la ordenación proyectada». Parece evidente que al legislador de 1975 le preocupaba que el plan definiese y concretase un modelo territorial, y que este fuese congruente, justificado y ponderado, con los objetivos del plan. No se aprecia una preferencia clara por un modelo, pero sí, al menos, que el que se elija sea justificado y no arbitrario y caprichoso.

Una novedad importante en cuanto a la elaboración del planeamiento, que a juicio de T.R.FERNANDEZ (1988:81) introdujo el TRLS76, «de una forma un tanto subrepticia y todavía sin demasiada convicción», fue la participación ciudadana. El art. 4.2 TRLS76, introducido en un exceso de las facultades refundidoras, pretende dotar de mayor legitimidad social a los planes urbanístico, configurados en la LS56 como excesivamente técnicos y alejados de los ciudadanos. La década de los setenta había conocido un cada vez más importante movimiento vecinal, que aprovechó el clima de contestación al Régimen para situar los problemas urbanos en la agenda del futuro cambio político que se intuía. La elaboración de planes urbanísticos comenzó a ser motivo de debate y movilización ciudadana. Así el artículo 116.1 RPU establece que previamente a iniciar la elaboración de cualquier plan de ordenación, la administración «podrá abrir un periodo de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación». Era una invitación a la participación previa al inicio de los trabajos, que no se debe confundir con la exposición pública

³⁰³ La jurisprudencia considera la Memoria como un elemento esencial del control de la discrecionalidad del planeamiento. En este sentido, además de las sentencias ya citadas, véase las de que ampliamente citan: J.DELGADO BARRIO (2016:47 y ss) y E. DESDENTADO DAROCA (1997:355 y ss).

³⁰⁴ J. DELGADO BARRIO (2016:47)

del generalmente mal denominado «avance» de planeamiento³⁰⁵, art.125 RPU, en la fase de elaboración del plan. Resulta importante detenernos en este precepto³⁰⁶. El legislador quiere que cuando en la elaboración del plan se haya alcanzado un grado de desarrollo de los trabajos que permita en la elaboración de planeamiento «formular los criterios, objetivos y soluciones generales...», el modelo de ciudad que va a proponer el plan, se detengan los trabajos y se someta ese modelo a exposición al público, para que los ciudadanos formulen «sugerencias, y en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares». Este proceso participativo general resulta más que revelador y avanzado para su época. Por primera vez, y tomado el modelo del «Informe *Skeffington*» (1969)³⁰⁷, una normativa urbanística de rango reglamentario, se introducía como obligatoria la participación ciudadana en la elaboración de los planes que perderían su carácter tecnocrático, frío y alejado de la realidad social. La experiencia del planeamiento urbanístico de final del siglo pasado, sin embargo, resulta mucho menos participativa que lo que preveía la norma. Los periodos de información pública previos al inicio de la elaboración del plan resultaron, en general, inexistentes, y el trámite de exposición pública de los trabajos ya con criterios, objetivos y soluciones (los mal llamados avances de planeamiento), se quedó reducido a un trámite al que tanto la administración como los particulares no prestaban demasiado interés, pero fue una propuesta avanzada para su tiempo. Para J.A. LÓPEZ PELLICER (1983:81), al ser el urbanismo una función pública en un nuevo contexto político y social que se avecinaba en 1976, la decisión de los poderes públicos no debe producirse al margen de los ciudadanos, «sino a través de aquellos cauces y mecanismos democráticos que posibilitan la participación ciudadana en los procesos de decisión, gestión y control del planeamiento urbanístico,...». El artículo 105.a) de la CE de 1978, constitucionalizo

³⁰⁵ Los avances de planeamiento se regulaban en el art. 28 TRLS76 y 115 RPU como un acto preparatorio, y potestativo, del planeamiento. El art. 4.1 TRLS76 y art.125 RPU se refieren a la exposición pública de los trabajos preliminares de elaboración del plan general cuando estos hayan adquirido «suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, ...»

³⁰⁶ Resulta de interés para conocer los orígenes de la participación pública en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico, J.A.LÓPEZ PELLICER (1983:81 y ss).

³⁰⁷ Pionero intento de establecer un enfoque sistemático para la participación de la comunidad en la planificación: «El informe de la Comisión de Participación Pública en la Planificación, publicado en 1969, informó sobre una investigación sobre la participación pública en la planificación dirigida por Arthur Skeffington y Tony Greenwood. Surgió de la creciente preocupación por la naturaleza de arriba hacia abajo de la planificación y el desarrollo de la posguerra y el creciente interés en la idea de la "democracia participativa" (que la gente común debe participar en la toma de decisiones en lugar de simplemente votar por los representantes para tomar decisiones sobre sus comportamientos). [...] Aun así, el informe fue el primer intento de un enfoque sistemático de la participación de la comunidad en la planificación. Skeffington dijo que los planes de desarrollo local deberían estar sujetos a un completo escrutinio y debate público». Recuperado el 9 de febrero de 2019, <http://www.communityplanning.cooperative.website/archives/definitionsheet/skeffington-report>.

la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas —y normativas— que les afectan como un derecho.

La legitimación democrática del planeamiento urbanístico se pretende lograr con la participación en un instrumento que ha perdido su exclusivo carácter técnico. El movimiento vecinal nace en España en la década de los sesenta como parte esencial de un incipiente movimiento ciudadano³⁰⁸. La Ley 19/1964, de Asociaciones, abrió la posibilidad de constituir asociaciones para «fines lícitos y determinados» (art.1). En base a esta ley en 1968 se legaliza la primera asociación vecinal en España, la de Palomeras Bajas en Vallecas. Desde ese año hasta las primeras elecciones municipales democráticas en 1979, el movimiento vecinal tiene un importante protagonismo en la construcción de la ciudad³⁰⁹. El movimiento vecinal es autónomo, permanente, legal³¹⁰, interclasista y transversal, si bien tuvo un marcado carácter político antifranquista asociado a sectores católicos y a los entonces ilegales partidos de izquierdas. Surge para defender intereses vecinales, para reivindicar y luchar por la vivienda, la mejora del espacio urbano suburbial, infradotado e infraurbanizado, la construcción de equipamiento, dotaciones y espacios verdes. Pero también para servir de cauce participativo en la construcción de la ciudad. Las Asociaciones de Vecinos (AAVV) fueron organizaciones muy activas en los procesos de construcción de la ciudad mediante su participación en los métodos de planeamiento urbanístico. Las primeras reivindicaciones sociales tienen mucho que ver con el logro de viviendas y barrios dignos en aquellos polígonos o barriadas que habían surgido en los suburbios urbanos para acoger a los inmigrantes que llegaban del campo a la ciudad industrial. De hecho el barrio en que convivían chabolismo y nuevas construcciones en bloque carecía de pavimentación, servicios e infraestructuras básicas, y había sido construido de forma casi espontánea y poco planificada, y su población era, casi en exclusiva, clase trabajadora

³⁰⁸ «Ciertamente, si el movimiento ciudadano —en sus diferentes facetas— pudo constituirse y aparecer a la luz pública fue por la brecha creada por el movimiento obrero, [...]. Pero a partir de la base así creada, era absolutamente necesario ampliar el abanico de clases sociales, de reivindicaciones económicas y de objetivos políticos, para conseguir que las cosas cambiaran, tanto al nivel de la vida cotidiana como de las formas políticas institucionales. Y éste ha sido el papel histórico fundamental que ha cumplido el movimiento ciudadano. Pues aunque las principales luchas y la más amplia organización tuvieron lugar en los barrios obreros, el conjunto de la sociedad se sintió cada vez más concernida por un movimiento que exigía el anteponer las necesidades sociales a las ganancias de los monopolios y la expresión espontánea de los vecinos al autoritarismo burocrático». M. CASTELLS (1977:2).

³⁰⁹ Resulta muy interesante sobre el movimiento vecinal en esa época los trabajos de distintos autores recogidos por V.PÉREZ QUINTANA y P.SÁNCHEZ LEÓN en Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008, así como la Tesis Doctoral de C. GONZALO MORELL (2011).

³¹⁰ J. BERRIATUA SAN SEBASTIAN (1977:66). El interés vecinal es «el conjunto de bienes materiales e inmateriales que el vecindario considera indispensables para poder vivir una vida urbana digna»

inmigrante. Así, la solidaridad, los lazos familiares, el paisanaje y el compañerismo están en el origen de la migración del campo a la ciudad en los años 50, así como de la emigración a Europa. Esa solidaridad entre personas que compartían muchas veces el mismo territorio de origen y la misma realidad social, creó una cultura de la solidaridad entre las distintas identidades y una fuerte identidad barrial. Ello posibilitó que los problemas se convirtiesen con cierta facilidad en colectivos, y generaran un movimiento vecinal. La misma forma de desarrollar las actuaciones urbanistas urgentes y no planificadas, sin equipamientos básicos, y favorecidas por la especulación, hicieron que una vez aprobada la Ley de Asociaciones, el malestar vecinal encontrara un cauce para promover sus reivindicaciones. El movimiento vecinal pasó de ser individual —barrial— y reivindicativo de cuestiones concretas y elementales que afectaban al barrio (la reubicación de las viviendas chabolistas, la urbanización del barrio o la exigencia de dotaciones concretas) a tener, ya en la década de los setenta, una visión más unitaria, general y urbana. Esta visión entendía que los problemas eran comunes y que su solución solo podía llegar por una nueva política urbana, entre la que se encontraban renovados planes urbanísticos generales o especiales, o el efectivo cumplimiento de la legislación urbanística³¹¹. Gracias a los movimientos vecinales el «ciudadano, se convirtió en interlocutor para los proyectos urbanos...»³¹² y también para la elaboración del planeamiento. Su actividad y la asunción de sus reivindicaciones por los nuevos ayuntamientos democráticos, junto una nueva conciencia social y política en la década de los ochenta, produjo una crítica y revisión de la ciudad zonificada y del desarrollismo extremo³¹³. La recuperación del espacio público y la creación de aquellos equipamientos y dotaciones que no se habían construido, se convirtieron en prioridad del urbanismo local. Ello supuso que la mirada volviera a la ciudad construida, como ya vimos en el presente capítulo. La revalorización de los centros históricos; la recuperación de los cascos antiguos y del patrimonio mediante la elaboración de planes especiales de protección (art. 18 TRLS76). Y el saneamiento de barrios insalubres y la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos mediante los planes de reforma interior (art. 23 TRLS76), se convertirán en políticas prioritarias en muchas ciudades españolas. No estará este tiempo exento de la dialéctica «conservacionismo» culturalista – «renovación urbana» presente en la doctrina europea. La dinámica social de estos planes especiales era bien distinta a los planes generales. El art. 83.4

³¹¹ J.BORJA (1986:20) distingue cuatro problemas que generan movimientos urbanos: el deterioro de las condiciones de vida en un barrio; la amenaza de actuaciones urbanísticas en el barrio o en sus proximidades; el déficit de viviendas y/o la falta de servicios, equipamientos e infraestructuras básicas; y la oposición a la política urbana de la Administración.

³¹² J.BORJA (2003:129)

³¹³ P.GIGOSOS y M.SARAVIA (1993:37 y ss)

RPU establece la obligatoriedad de que los planes especiales de reforma interior cuenten con un «estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución,...». El art. 85.1 in fine exige «el resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del plan», que ha de entenderse no solo como los periodos preceptivos de información pública del documento ya aprobado, sino en la elaboración del mismo, previamente a la aprobación inicial.

Este cambio de tendencia que se produce con la Ley del Suelo de 1975 no es ajeno a la «crisis del petróleo» de 1973, que produce una desaceleración del crecimiento económico y de desarrollo que lleva a dos conclusiones —totalmente erróneas como años después se vería—: la ciudad no va a crecer más por la crisis industrial y la movilidad mediante el automóvil privado va a resultar antieconómica. Se plantea un «urbanismo para la austeridad». El crecimiento suburbial de la ciudad habría entrado en una profunda crisis y ahora era el momento de volver a la ciudad construida, densa y ruidosa, que había condenado el urbanismo *lecorbuseriano*. Las nuevas corporaciones locales hacen suya la nueva sensibilidad social³¹⁴ —y profesional— : falta de calidad ambiental, exceso de densidad, escasez de equipamientos y espacios libres públicos y deterioro de la ciudad construida, histórica y reciente. Las acciones correctoras puntuales se acompañarán en muchos casos de unos nuevos planeamientos generales —que en muchas ciudades cuando se aprueben ya habrán quedado obsoletos por estar ante a un nuevo ciclo económico—. Y en la elaboración de planes especiales en los centros históricos para recuperar el patrimonio olvidado y abandonado durante décadas, con desiguales resultados. Si se optaba por un objetivo principalmente conservacionista y patrimonialista, se utilizaba la rehabilitación del patrimonio edificado y su destino para dotaciones públicas como estrategia, lo que en el mejor de los casos “salvaba” los edificios pero hacia desaparecer a los ciudadanos del casco. Una estrategia más matizada y posibilista a largo plazo, era apostar por una renovación urbana que hiciera compatible el mantenimiento —y recuperación— de la población, con actuaciones de mejora de su calidad urbana, el mantenimiento de la estructura urbana pero con renovación de la edificación e incorporación de nuevos edificios y usos ciudadanos mediante políticas de rehabilitación integrada³¹⁵. Estas estrategias, como ya vimos, son la antesala del «proyecto urbano» —como sustituto o complemento del plan general— como estrategia de modernización y revalorización de la ciudad que primará en el final del siglo XX y primeros años del XXI y que será la antesala de otro ciclo económico y de crecimiento urbano.

³¹⁴ F. DE TERÁN (1999: 257)

³¹⁵ Ejemplo paradigmático del primer modelo puede ser el Casco Histórico de Cáceres. Del segundo, Pamplona.

Los planes de los años ochenta oscilaron entre primar la forma y morfología urbana, definiendo una imagen final de la ciudad dibujada, volviendo a hacer rígido un plan que no debería haberlo sido, pues la Ley del Suelo de 1975 quería huir de ese modelo. La preocupación por mejorar la ciudad construida, —por el suelo urbano en el que se podían establecer todo tipo de determinaciones—, así como por las técnicas de gestión del mismo para la obtención de equipamientos —las Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico³¹⁶—, construían unos planes en que se definía una maqueta volumétrica de buena parte del municipio. Otros fueron menos radicales y compaginaron con acierto los elementos estructurantes generales con un detalle morfológico, como sería el caso de Madrid o Sevilla (1985)³¹⁷. Como ya vimos, este planeamiento tiende a la fragmentación, a las actuaciones sobre sectores de la ciudad, y no tanto sobre el conjunto. A la solución de problemas y a la obtención de espacios dotacionales y equipamientos inexistentes en la ciudad ya construida³¹⁸.

³¹⁶ J. GARCÍA-BELLIDO, junto a Luis Enriquez de Salamanca y Xavier Russinés, teorizaron en 1979 sobre la figura de las Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) como nueva técnica de obtención de equipamientos en suelo urbano, en la revista *Ciudad y Territorio* nº 3, páginas 29 a 51, como en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 65. La primera aplicación práctica de esta brillante formulación lo había sido en las Normas Subsidiarias de Ibi, Elda y Petrer (Alicante) en 1977/1978. El Tribunal Supremo en sentencias de 22 de junio de 1981 y 4 de mayo de 1982, validaron esta figura al resolver recurso frente a las NN.SS de Ibi y Petrer.

³¹⁷ El Plan General de Madrid de 1985 es un Plan que pretende la reorganización de la ciudad mediante actuaciones “estructurales”; el tratamiento de la ciudad consolidada y semiconsolidada mediante su ordenación minuciosa; y restrictivo en el crecimiento y en la red viaria, por considerarlas innecesarias. El Plan se concibió en plena crisis, se inicia su elaboración en 1979/1980, y se debió desarrollar en plena expansión, por lo que a pesar de sus valores e interés, generó un grave problema a la ciudad. En 1982 se elaboran unas Directrices que marcarán los objetivos del Plan: «la recuperación social de la ciudad como lugar de vida colectiva a favor de los intereses sociales mayoritarios» y cuyas propuestas no pueden ser más vigentes todavía hoy. Luchar contra la segregación social; proteger el patrimonio edificado; frenar la tercerización del centro y limitar el acceso del automóvil a las áreas centrales; mejora de la calidad ambiental; o reequipar la ciudad. El Plan, fuertemente criticado por restrictivo, preveía la clasificación de suelo urbanizado para más de 40.000 nuevas viviendas, el 87 % de Protección Oficial. La figura principal serán los denominados «nuevos ensanches de Madrid». Fue muy restrictivo en el recorte de la red arterial diseñada en 1972 (Se cerraría la M-30 con un proyecto “blando” y se reduciría la M-40). Sus bases de partida iban a resultar erróneas. Ni el crecimiento demográfico iba a estancarse o cesar, la crisis económica iba superarse y a la ciudad industrial la iba a sustituir la ciudad de servicios, necesitada de miles de metros de oficinas y viviendas, y la demanda real de movilidad iba a sobrepasar cualquier previsión. El modelo económico nuevamente desarrollista que se iba a adoptar para salir de la “crisis del petróleo” a nivel europeo y mundial, iba a arrastrar cualquier intención local, y tanto la construcción inmobiliaria como la obra pública se volverían a convertir en un factor esencial del crecimiento económico durante dos décadas. Resulta interesante la reflexión que sobre el Plan General de Madrid de 1985 y sobre los planes de los 80, y en especial el Plan de Tarragona, hacen P.GIGOSOS y M.SARAVIA (1993:43 y ss) que define de «manieristas» por preocuparse de un discurso morfológico que recupera la noción de estructura del planeamiento.

³¹⁸ A modo de ejemplo de un Plan que puede resultar prototípico de la época podemos ver el ejemplo de Salamanca: «La planificación moderna de la ciudad se llevó a cabo con el diseño simultáneo de dos agentes ordenadores con distintas misiones asignadas: el Plan General y el Plan Especial de Protección y Reforma Interior. La coincidencia de ambos produjo una cierta confusión inicial, aunque sus propios ámbitos de intervención

Las herramientas o instrumentos con que el plan general va a definir su alternativa de ciudad —modelo de utilización del territorio— van a ser principalmente tres: la clasificación del suelo, la definición de sistemas generales que conforman la estructura general del territorio y la reserva de suelo para dotaciones y equipamientos. La clasificación del suelo va a ser la forma más rotunda de determinar el modelo elegido por el planeamiento. Será al clasificar el suelo como urbanizable, tanto programado como no programado, cuando el plan concrete su modelo futuro. El suelo urbanizable es el que el plan considera apto para el desarrollo urbano futuro mediante su transformación de suelo rural en urbanizado. La mayor o menor cantidad de suelo que se programe como urbanizable, los usos a que se destine, la intensidad de esos usos, y la tipología edificatoria que se prevea, van a definir un modelo y estructura de ciudad con importantes consecuencias. La Ley de 1975 exige la justificación del modelo y su congruencia

terminaron por aclarar la especialidad de las funciones de programación de cada uno, y así se evitaron engorrosas situaciones de solapamiento en la ejecución. La evolución del PGOU-1984 ha dirigido su espacio de actuación en dos líneas distintas: por una parte el desarrollo sistemático de la planificación parcial por sectores, tanto de suelo programado como de suelo urbanizable, mediante la aplicación minuciosa del procedimiento administrativo correspondiente, recogido en el articulado de la Ley de 1976. Una ingente labor que ha permitido dirigir los nuevos crecimientos con mucha efectividad, hasta el momento, bajo los prismas de indudable calidad y ahorro económico para las arcas municipales, que permitía la Ley. El desarrollo de estos sectores, ocupando la orla periférica al Norte y Sur contribuirá a atenuar la ineluctable atracción que la centralidad del ámbito histórico impone en las pautas de uso, consumo y ocio al resto de la ciudad.

El Plan General abordaba el retoque, acabado y mejora de los intersticios desordenados que existían y que afectaban a la recomendable permeabilidad entre sectores de suelo urbano. Esta segunda labor, más de detalle y en algunos casos quirúrgica, ha permitido corregir desequilibrios y favorecer un tránsito en la comunicación urbana, más adecuado, acorde con las necesidades planteadas, redundando en la mejora de la calidad y el diseño urbano finales. Se trataba de recuperar parte de los principios defendidos por la técnica urbanística tan española del ensanche decimonónico, pero en esta ocasión no para hacer crecer sino para retocar con el nivel de precisión que permiten los PERI y los Estudios de Detalle. El Plan General de 1984 ha sabido dejar atrás las falsas utopías y las pesadas inercias que venían acompañando a la ciudad. Su obligado plegamiento a los límites estrictamente municipales, y la ingenuidad de algunos de sus principios, que impidieron anticipar el hecho irrefutable de que el proceso urbano que se generaría con él después, terminaría dejándose arrastrar por la picaresca y el control exhaustivo de los agentes inmobiliarios y las decisiones políticas, lo hicieron envejecer un tanto y volverse un instrumento más rígido y desprotegido de lo previsto en un principio. Tampoco esto puede sorprender, puesto que el envejecimiento de la planificación urbana, transcurrido cierto tiempo, explica la razón de su propia existencia: la ciudad crece y no siempre como se tiene previsto que lo haga; y también explica que es necesaria una continuada renovación, a fin de no quedarse demasiado atrás la desventaja inicial de que parte frente a las exigencias de los grupos de interés. El segundo agente que ha ido modelando la ciudad desde 1984 ha sido el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Recinto Universitario y Zona Histórico-Artística. Un Plan Especial que sin ser la perfección del ordenamiento referido a Cascos Históricos, de entre todos los diseñados con estas pretensiones, sí se ha convertido en una referencia para otras ciudades españolas que, al contrario de lo que ocurrió con Salamanca, no han podido disponer de un instrumento protector de su patrimonio hasta hace relativamente poco tiempo. Y se ha erigido en ejemplo porque ver transcurrir quince años de su aplicación se convierte en argumento más que sobrado para valorar con mayor objetividad sus efectos sobre el tejido urbano y si sus objetivos se han venido cumpliendo o no.» (D.SENABRE LÓPEZ, 2003)

con las previsiones de crecimiento por lo que la clasificación y programación de suelo urbanizable no podría ser absolutamente discrecional y responder exclusivamente a la voluntad del planificador o la administración. Como hemos visto, los planes generales que se aprobaron conforme al TRLS76, fueron más bien contenidos, y no optaron por un modelo desarrollista extremo, en parte por convicción, y en parte por responder a un tiempo de crisis y recesión económica. El suelo urbano desde la LS56 (artículo sesenta y tres) es una categoría reglada. Si bien en la legislación de 1956 acudía a situaciones o circunstancias objetivas (su ubicación y la aprobación de instrumentos de ordenación) la Ley de 1975 acudirá al criterio básico de urbanización o consolidación por la edificación, es decir, a un criterio factico. Lo constituye el suelo que tiene determinadas características y no el que el planificador quiera. La LS75 «depura las ambigüedades de la actual [LS56] y se hace depender del hecho físico de la urbanización básica,...». El artículo 78 TRLS76 (y 21 RPU) introduce la definición de suelo urbano en base a criterios materiales (contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o llegar a contar con los mismos por la ejecución del plan; o estar comprendido en áreas consolidadas por la edificación) y formales (que el planeamiento los incluya como tales). El planificador, si un suelo reúne las características citadas, lo debe clasificar como suelo urbano por su indudable carácter reglado³¹⁹: «constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos» —STS de 27 de enero de 1986—. El plan tendrá efecto legitimador de la clasificación como suelo urbano, pero no podrá ni obviarla ni no atenderla, pues

«la clasificación como suelo urbano escapa a las facultades discrecionales de la Administración, ya que suelo urbano es, sin más, el que lo es (es decir, el que tiene los servicios urbanísticos exigidos por la ley o está en áreas consolidadas)» —STS 30 de abril de 2009, FJ 9º—.

El suelo no urbanizable en la Ley de 1975 (art. 80 y 24 RPU) sustituye el rústico de la LS56 (artículo sesenta y cinco). En ambas leyes se trata de una categoría de suelo residual, es suelo no urbanizable el que no es ni urbano ni urbanizable (o de reserva urbana). Pero la LS75 introduce la idea de suelos con un excepcional valor, lo que abre la puerta a entender que existe una subcategoría de suelo no urbanizable protegido³²⁰. Al exigir la excepcionalidad parece que la

³¹⁹ Véase al respecto por su completo trabajo sobre el tema M.M.RAZQUIN LIZARRAGA (2007:60-94) y C. de GUERRERO MANSO (2011:34 y ss)

³²⁰ E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:241)

idea del legislador es que en términos generales el suelo no urbanizable (genérico) no tiene valor alguno y se podrá destinar más o menos, a juicio discrecional del planificador, a ser transformado por la urbanización. Pero tanto la amplitud de posibles valores a proteger: productivos, paisajísticos, históricos y culturales, naturales y ecológicos (*equilibrio ecológico*); como el mandato que la Ley hace a los Planes Directores Territoriales de Coordinación —art. 8.2 d)— y al propio plan general —art. 12 1 d) y 12.2.4— por el que deben adoptarse medidas para la «protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa de paisaje,...» nos hacen pensar que ese suelo no iba a ser tan residual. Esta idea se ve reforzada por la serie de planes especiales que la LS75 prevé. La LS56 ya introdujo tres tipos de planes especiales relacionados con el suelo rústico: protección del paisaje; protección de hurtas, cultivos y espacios forestales; y mejora del medio rural, que la LS75 mantiene y a los que dará un mayor contenido y presencia.

Pero será el suelo urbanizable (art.79 TRLS76 y art. 22 RPU) en el que el planificador concretará su proyecto de futuro desarrollo de la ciudad de forma discrecional, aunque deba justificar y ponderar su elección. La clasificación como suelo urbanizable es una declaración de aptitud, que no supone en todo caso la atribución de una expectativa cierta o derecho, pues será la programación —suelo urbanizable programado— la que concretará esa voluntad. El suelo urbanizable es el que el plan declara apto para ser urbanizado, para ser transformado de suelo rústico en urbano. Su urbanización futura forma, por tanto, parte del «modelo territorial diseñado por el propio plan», como dicen E. GARCIA de ENTERRIA y L. PAREJO (1979:240). Para los citados autores la clasificación como suelo urbanizable programado debe hacerse como resultado de la valoración de diversas circunstancias y no solo de forma voluntarista. La congruencia con «las previsiones de crecimiento poblacional y urbano y de las necesidades de vivienda...». La clasificación de este tipo de suelo «puede ser controlable por la vía de su proporcionalidad a las citadas previsiones del planeamiento [...] y en definitiva, al modelo territorial resultante en la ordenación...»³²¹. La jurisprudencia, así por ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1996, ha venido manteniendo la potestad discrecional de la administración según el modelo de planeamiento que haya elegido y a la que compete «determinar el suelo que haya de urbanizarse en el futuro y el que hay de preservarse de toda urbanización...» (FJ 3º). La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1995 expresó que:

³²¹ E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:241)

«En primer lugar hemos de recordar que es doctrina, absolutamente consolidada de esta Sala en interpretación de arts. 79,2 TR de 1976 y 20,2 Reglamento de Planeamiento en relación con arts. 3 y 12 de aquél texto (SS 30 octubre 1990, 29 enero 1992, 14 abril y 23 marzo y 14 abril 1993, etc.) que, si bien respecto a la clasificación del suelo como urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable tiene la administración urbanística una potestad discrecional para, según el modelo de planeamiento que haya elegido, determinar qué suelo haya de urbanizarse en el futuro y qué suelo haya de preservar de toda urbanización, en cuanto al suelo urbano, a la clasificación, debe partir necesariamente de la situación existente en el momento de planificar, asignando tal condición a aquellos terrenos en los que concurren de hecho las circunstancias que determina la normativa urbanística» (FJ 5°).

En la sentencia de 5 de diciembre de 1996, el Tribunal Supremo todavía es más rotundo en cuanto a la ponderación de la necesidad y congruencia en relación con la clasificación de suelo urbanizable programado:

«En el presente caso, ni las argumentaciones del recurrente ni la prueba pericial practicada a su instancia, nos permiten llegar a conclusión distinta de la obtenida por la Sala de Las Palmas de Gran Canaria, (...) , y también ciertamente la finca tiene igual aptitud urbana que otras próximas que han recibido la clasificación de Suelo Urbanizable Programado y se dan las circunstancias para su inclusión total en el Sector S4-RC-7 cual afirma el perito, más de ello a que en su totalidad hubiera debido ser clasificada como Suelo Urbanizable Programado es una conclusión que choca con la decisión de la Administración de no extender a más de lo que lo fue el suelo de esta clase, decisión que no se ha demostrado, toda vez no se la ha tachado de ilegal ni de incurso en desviación de poder, entrañe una arbitrariedad o irracionalidad, lo que hubiera requerido acreditar una necesidad de más suelo que urbanizar, necesidad descartada en el informe obrante en el expediente en que se afirma que -las estimaciones realizadas sobre el crecimiento previsible en el horizonte de PGOU no aconsejan aumentar más los Suelos Urbanizables en la zona de "T."- y que "si estas previsiones se vieran desbordadas en el futuro se podría reconsiderar la conveniencia de incorporar nuevos suelos urbanizables en dicha zona». (FJ 3°).³²²

³²² En la misma línea argumental también la sentencia del TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Admirativo de 31 de enero de 2002: «Argumentos no compartidos por el recurrente, que manifiesta que el Suelo Urbanizable previsto en las Normas Subsidiarias de 1987 fue insuficiente, existiendo todavía una importante demanda urbanística, circunstancias que sin embargo no acredita, no demostrando que la decisión de la Administración de no extender a estos terrenos la clasificación de Suelo Urbanizable y de no desarrollar más el uso

Vemos, por tanto, que la LS75 y el TRLS76 proporcionaban herramientas suficientes para defender, e imponer un modelo urbano muy razonable, y que hoy podríamos calificar de sostenible. Pero el mismo quedaba en manos de la administración municipal o autonómica, de su sensibilidad para con el territorio y del modelo urbano que quisieran plantear.

El otro elemento determinante para definir el modelo urbano que introdujo la Ley de 1975 fueron los estándares urbanísticos para el suelo urbanizable. El artículo diez de la LS75 en su apartado dos establece las determinaciones que obligatoriamente deberán contener los planes parciales en suelo urbanizable programado (art. 13 TRLS76). En los artículos sesenta, sesenta bis y sesenta y tres la LS75 estableció una serie de normas de obligado cumplimiento y directa aplicación, relativas a la adaptación al ambiente y altura máxima de la edificación, en caso de no existir plan; y una densidad máxima para el suelo urbanizable (art 75 TRLS76, art. 47 y 100 RPU)³²³. Resulta relevante especialmente la novedad que introduce la Ley de 1975. El suelo de nuevo desarrollo deberá limitar su densidad a un máximo de 75 viviendas por hectárea³²⁴ que configuraría un modelo muy equilibrado. Pero este límite legal —estándar— de densidad es máximo y no mínimo. Por ello el resultado de muchos planeamientos de la época será el de densidades menores, lo que era entendido como una mayor calidad de vida urbana pero que dará lugar a una ciudad de bajas densidades y poco sostenible.

El art. 13 TRLS76 y 45 y Anexo del RPU, aplicables únicamente al suelo urbanizable, suponen determinaciones de ordenación establecidas por la Ley que van a reducir de forma más que evidente la discrecionalidad del planeamiento. Quizás este cambio del genérico e inconcreto

residencial del municipio en esta zona, entrañe una arbitrariedad o irracionalidad, lo que hubiera requerido acreditar una necesidad de más suelo que urbanizar, necesidad descartada por la Administración que rechaza además el crecimiento del municipio en la zona objeto de controversia "Urbanización P." manifestando el Ayuntamiento que ello le supone un foco de mayor dispersión en un municipio constituido históricamente por dos núcleos urbanos Valdeolmos-Alalpardo, cuyo crecimiento -que considera además innecesario- supondría un atentado a la propia viabilidad jurídica administrativa y financiera de Valdeolmos-Alalpardo».

³²³ «...el límite de 75 viviendas por hectárea establecido en el primero de dichos artículos, aparte de no constituir una determinación legal sustantiva de ordenación, sino un estándar urbanístico impuesto como límite legal a la potestad de planeamiento, de suerte que no es directamente aplicable, constituyendo un mandato que tiene como destinatarios a los órganos encargados de elaborar y aprobar los planes de urbanismo, no puede calcularse en la forma simplista en lo que hace el apelante,...» (STS de 10 de julio de 1991)

³²⁴ Supone aproximadamente 1m2t/m2s, una densidad, para esa época, de unos 300 habitantes/ha (con una ocupación media de 4 habitantes por vivienda). Esa densidad, hoy se puede considerar baja para lograr una ciudad compleja y densa. —A mi juicio se debe estimar que una densidad adecuada para regenerar la ciudad no debería ser inferior a 100 viviendas /ha (con una ocupación media de 2,5 personas por vivienda)—.

artículo diez de la LS56 a la concreta fijación de estándares urbanísticos que van a obligar a la cesión, y urbanización, de espacios libres, zonas verdes, dotaciones o aparcamientos, lo que supone una estructura y modelo definido. El estándar supone una «técnica idónea para corregir, con medidas puramente legislativas, las deficiencias de gestión urbanística acusada en el periodo de vigencia de la Ley del Suelo de 1956...»³²⁵. Los estándares garantizan una calidad de vida urbana, una ordenación en la que al menos se contará con un 10 por ciento del suelo ordenado — 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial— destinada a zonas libres públicas (parques y jardines, zona deportivas y de recreo), suelo para dotaciones y equipamientos públicos, red viaria y aparcamientos. La aplicación de los estándares en los nuevos desarrollos de planeamiento, aunque haya dado lugar a controversias en su aplicación, ha supuesto una incuestionable realidad, asumida e interiorizada, en nuestra práctica urbanística.

Cuestión más debatida y compleja es la aplicación de estándares dotacionales al suelo urbano. El artículo 12.2.1 c) TRLS76 [art. 29.1 d) RPU] encomienda al plan general en suelo urbano la

«Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión» en “proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población y de acuerdo en todo caso con la legislación específica en la materia”».

Ya en 1979, E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:189) advertían que al ser el propio plan general el que establece la ordenación detallada en suelo urbano, la formulación legal supone una exención injustificada, pues el «mínimo sustantivo de calidad de vida en el medio urbano (...) quedara al libre arbitrio de dicho planeamiento discriminándolo para con respecto al suelo de nueva urbanización...». Evidentemente que la complejidad de obtener en suelo urbano —ciudad ya construida— espacios libres y dotacionales va a ser una preocupación constante de las distintas legislaciones urbanísticas hasta la aparición en nuestro Derecho de las Actuaciones de dotación. La aplicación de estándares en el suelo que se va a transformar y urbanizar resulta una operación muy sencilla para el plan, para su gestión y ejecución posterior. Todo lo contrario que en las actuaciones de remodelación de ámbitos urbanos. El artículo 85 RPU, al regular los planes especiales de reforma interior, los asimila en cuanto a las

³²⁵ E.GARCIA DE ENTERRIA Y L.PAREJO (1979:185)

determinaciones que debe contener al plan parcial (art. 45 RPU), y el artículo 83.3 TRLS76 establece un régimen jurídico que obliga a los propietarios a la cesión gratuita de los terrenos destinados a cesiones, así como su urbanización. La diferencia sustancial con el suelo urbanizable es que no deben ceder el «10 por 100 restante de aprovechamiento medio del sector,...» [art. 84.3.b) TRLS76]. Pero si suelo urbano es aquel que cuenta con los servicios urbanísticos «ciudad existente» y por tanto no debe hacer ninguna operación urbanística, no se va a poder materializar ninguna cesión u obligación de urbanizar. Las obligaciones solo se podrán predicar de los suelos urbanos «que en ejecución del plan llegue a disponer de los mismos elementos de urbanización...» [art.78 b)] o suelos sometidos a un proceso de renovación integral mediante un plan especial de reforma interior³²⁶. La exigencia de que los terrenos calificados como suelo urbano estén integrados en la malla o trama urbana, como estableció la jurisprudencia³²⁷ y posteriormente fue asumido por las legislaciones autonómicas, refuerza la idea de innecesidad de efectuar obras de urbanización así como la posibilidad de cesión de suelo. La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1998 define el concepto de malla urbana:

«...el suelo este insertado en la malla urbana, es decir que exista una urbanización básica constituida por una líneas perimetrales al servicios de una red de suministro de agua y energía

³²⁶ La Ley de 1975 ya está configurando dos categorías de suelo urbano: consolidado y no consolidado, como luego desarrollarán las legislaciones autonómicas. Al respecto de esta cuestión véase C. de GUERRERO MANSO (2011:46).

³²⁷ Entre otras muchas sentencias podemos citar la del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2011: «Tradicionalmente venimos entendiendo, en aplicación de estas normas, que el estatuto jurídico del suelo urbano se encuentra establecido legalmente y la definición de esta clasificación de suelo tiene un carácter reglado, de manera que tiene razón la recurrente cuando señala que no es ésta una decisión de carácter discrecional.

Ahora bien, la clasificación del suelo como urbano obedece a la concurrencia de los siguientes presupuestos legales.[...]

Y, en tercer lugar, en fin, que el suelo se inserte en la malla urbana, por existir una elemental urbanización en la que encaje, estando definida por unas líneas perimetrales, como remarca la jurisprudencia de esta Sala, al servicio de una red de saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica que sea acorde con las necesidades del terreno, de manera que su ubicación no esté completamente aislada o desvinculada del entramado urbanístico.» (FJ 6º)

«...también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003); se trata así -añaden estas sentencias- de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables (SSTS 17 de julio de 2007, y en otras de 16 de octubre de 2009, de 30 de abril de 2009, de 1 de febrero de 2011...)» (FJ 8º)

eléctrica y de saneamiento que pueden servir al terreno, y que éste, por su situación no esté completamente aislado del entronco urbanístico existente» “ (FJ 3.º).

Como expone claramente C. De GUERRERO (2011:117) esta exigencia es una «opción por el crecimiento compacto de las ciudades, de manera que con esta limitación se evita el desarrollo urbanístico a saltos, de crecimiento disperso y poco sostenible...». Pero la misma no fue suficiente, en modo alguno, para evitar en las décadas venideras la dispersión y un urbanismo nada sostenible.

Volviendo al supuesto del art. 78 b) TRLS76, lo primero que debemos afirmar es que para el Tribunal Supremo no puede existir un «suelo urbano no urbanizado» (STS de 3 de diciembre de 1977) y «que no puede responder exclusivamente a la voluntad del planificador, y que no tendrá la condición de urbano hasta que se haya urbanizado de manera efectiva...» (STS 23 de octubre de 2002)³²⁸, por lo que el plan debería clasificar ese suelo como urbanizable para que una vez transformado adquiriera la condición de urbano, pero esa no fue la práctica habitual. Este supuesto tiene un elevado grado de discrecionalidad y así ha sido utilizado por muchos planes, sobre todo de pequeños municipios, para facilitar al propietario la transformación de suelo colindante con la ciudad existente mediante actuaciones sistemáticas de pequeñas dimensiones; o renovaciones urbanas de áreas semiurbanizadas.

Por tanto, difícilmente en la «ciudad existente» iba a resultar sencilla la obtención de los necesarios suelos para reequilibrar las dotaciones y espacios libres que le darían la calidad urbana que precisaba. No podemos olvidar que en buena medida la LS75 vuelve, por diversas razones, su mirada a la ciudad construida. Por tanto esta habría de ser una de sus cuestiones pendientes. Y ese problema lo afrontó, ya en 1979, J.GARCÍA-BELLIDO con la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU)³²⁹. Esta novedosa técnica en su momento nace para responder a la «grave escasez y progresiva desaparición de los espacios destinados a equipamientos públicos (o susceptible de serlo) en las áreas urbanas»³³⁰. Será con la LS90 cuando esta técnica se generalizaría en nuestro sistema urbanístico en sustitución del aprovechamiento medio. Su origen, como ya vimos, se encuentra en los Planes Generales de Ibi

³²⁸ C. De GUERRERO MANSO (2011:173 y 183)

³²⁹ Sobre las transferencias de aprovechamiento como reparcelación voluntaria en unidades discontinuas, véase el Capítulo II, II de J.C.TEJEDOR BIELSA (1997:97-109)

³³⁰ J.GARCÍA-BELLIDO, L.ENRIQUEZ de SALAMANCA y X.RUSSINÈS (1979:30)

y Petrer (Alicante), y fue confirmada la legalidad de la figura por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Los pilares básicos en que se sustenta esta inteligente construcción son la reparcelación discontinua y la voluntariedad. La condición necesaria será la existencia de parcelas con exceso de aprovechamiento³³¹. La LS75 estableció un satisfactorio mecanismo para obtener los estándares urbanísticos en el suelo urbanizable, mediante el *aprovechamiento medio*, y lograr así que los nuevos «ensanche»³³² tuvieran una satisfactoria calidad urbana. Pero no hizo lo mismo con el suelo urbano, pues no habilitó mecanismos de justa distribución de cargas y beneficios allí donde más se necesitaría. En la «ciudad construida», en el suelo urbano consolidado, resulta imposible esta equidistribución sobre la que se asienta el sistema. El incumplimiento de la obligación de cesión de suelo que prevé la Ley es de facto imposible, por lo que la obtención de suelo para equipamientos solo se podrá hacer mediante expropiación. Si uno de los objetivos de los planes urbanísticos debe ser la obtención del máximo posible de espacios libres y equipamientos públicos allí donde sean más necesarios, la ciudad existente, deberá arbitrase alguna fórmula de gestión que lo facilite. La pregunta que se hacen J.GARCÍA-BELLIDO (1979:34) y su equipo es tan sencilla como: ¿por qué no aplicar el concepto básico del aprovechamiento medio al suelo urbano? A su juicio el planeamiento puede calcular para el suelo urbano, para los solares de una zona, una edificabilidad óptima o deseable, de la que se obtendrá un aprovechamiento «modal». Ese coeficiente de aprovechamiento urbanístico se llamará «aprovechamiento tipo» y será aplicable (m²s/m²t) a todo el suelo de una zona — edificado o no edificado—. El plan permitirá en una zona, manzana, sector o parcela, edificar un máximo volumétrico que podrá exceder del asignado al propietario (obtenido de aplicar a su suelo el *aprovechamiento tipo* de la zona en que se encuentre). Este exceso de aprovechamiento sobre una parcela es el que se podrá destinar a la obtención gratuita de suelos dotacionales que se encontrarán en la situación inversa. Serán parcelas en las que el plan no prevea la posibilidad de materializar sobre la misma el aprovechamiento urbanístico que le corresponde por estar destinadas a equipamientos o zonas libres públicas. La técnica que se arbitra es muy sencilla: las parcelas que quieran consumir toda su capacidad edificatoria deberán adquirir el aprovechamiento que les falta de otras parcelas que están en situación inversa, que no pueden realizar todo su aprovechamiento sobre su parcela. Mediante una transferencia de aprovechamiento urbanístico (TAU) el propietario deficitario adquiere del excedentario el aprovechamiento que necesita. Como resultado, y condición, la parcela que ha quedado liberada de su aprovechamiento será cedida íntegra, gratuita y obligatoriamente a la administración, para

³³¹ J.M.BAÑO LEON (2009:245)

³³² J.GARCÍA-BELLIDO, L.ENRIQUEZ de SALAMANCA y X.RUSSINÉS (1979:30)

ser destinada al uso previsto por el plan. Así se pueden obtener espacios libres y suelo para equipamientos y dotaciones en suelo consolidado. La transferencia se instrumenta como una reparcelación voluntaria con adjudicación en especie y proindiviso entre dos o más parcelas. J.M.BAÑO LEÓN (2009:245) considera que la voluntariedad era una ficción, pues en la práctica si el propietario deficitario no aceptaba la transferencia, no podía construir la totalidad de la edificabilidad que cabía en la parcela. Esta nota de la voluntariedad fue esencial para el Tribunal Supremo (Sentencias de 22 de junio de 1981 y 4 de mayo de 1982 entre otras³³³), pues a su juicio estábamos ante una reparcelación discontinua libremente convenida entre propietarios configurada como sistema de ejecución por el planeamiento en suelo urbano. Volveremos al analizar las leyes de 1990 y 1998 sobre esta figura, que en su momento supuso una muy relevante aportación para favorecer la obtención de calidad de vida urbana en la «ciudad existente» cuando más era necesaria y más se demandaba.

3. Principios de desarrollo urbano en la Constitución de 1978.

Con la promulgación en 1978 de la Constitución Española, el marco jurídico del sistema urbanístico español se va a ver radicalmente alterado. De una parte por las bases conceptuales del mismo; y de otra por la distribución competencial³³⁴. Sin embargo el contenido material y formal del sistema urbanístico no será sustituido, y así el TRLS76 podrá seguir vigente durante años, y sus principios, instrumentos y figuras serán asumidos por las legislaciones autonómicas manteniéndose en muchos aspectos hasta hoy. En 1977 los Pactos de la Moncloa, reforma económica de la Transición en un momento de grave crisis económica, se ocuparon del urbanismo, el suelo y la vivienda³³⁵ por ser un problema estructural de nuestra economía. Las

³³³ El TS avala la técnica prevista en las Normas de Ibi y Petrer en el TRLS76 en base a los argumentos que desarrolla con detalle J.C.TEJEDOR BIELSA (1998:107-108)

³³⁴ Sobre este periodo resulta de gran interés M.BASSOLS COMA (2014:23-80)

³³⁵ «V. POLÍTICA DE URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA. Los criterios y directrices a los que habrá de responder la política de urbanismo, suelo y vivienda serán los siguientes:

A) Urbanismo y suelo. La política de suelo y urbanismo propuesta se basa en tres principios: Primero, en que la actuación pública debe reflejar el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano; segundo, en que el plusvalor sobre el suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad y, finalmente, que el sector público debe asumir un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo urbano. Conforme a tales principios generales se proponen las siguientes medidas concretas a corto plazo en lo referente a urbanismo y suelo: 1.º Se instrumentarán medidas para poner urgentemente en uso suelo ya calificado urbanizado o urbanizable. Se formará antes del 30 de junio de 1978 un inventario de suelo en tales condiciones. Se agilizarán inmediatamente las tramitaciones administrativas del suelo en esa situación, sin que tales medidas afecten en ningún caso al patrimonio histórico-artístico o monumental. 2.º Se promoverán en suelo público, actual o adquirido, operaciones de construcción directa o en régimen de concesión a la iniciativa privada, favoreciendo el régimen de cooperativas y concertando las condiciones finales y los plazos de ejecución. Asimismo se promoverán conciertos con el sector

medidas concretas que se proponían en los Pactos de la Moncloa no se vieron convertidos en Ley de forma inmediata³³⁶, pero los principales criterios y directrices encontraron su reflejo en el art.

privado para la promoción urgente de viviendas y equipamientos en las mismas condiciones. 3.º En todos los casos las condiciones de contratación de las actuaciones urbanísticas se formularán de modo que queden garantizadas las posibilidades de acceso y las condiciones de competencia, sin discriminación, de todas las empresas. Se dará prioridad a actuaciones que contribuyan a resolver los problemas de barrios o núcleos actuales, especialmente de chabolismo. 4.º Para agilizar el proceso de descentralización se resolverán, en su caso, los problemas derivados de las capacidades técnicas de control urbanístico eficaz, y de aplicación de instrucciones de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. 5.º Se establecerán medidas cautelares especiales para limitar al máximo la reconversión a usos privados del suelo actualmente destinado a usos públicos o instalaciones oficiales y paraestatales. 6.º Se presentarán, antes del 31 de marzo de 1978, un reglamento de expropiaciones y unas bases para la reforma estructural de la política del suelo, con especial énfasis en apropiación pública del plusvalor y la introducción de los derechos de tanteo y retracto o figuras de efectos equivalentes. 7.º Se establecerá la normativa para tramitar o incluir en los Planes Generales limitaciones de suelo para vivienda de construcción directa y áreas de uso preferente de vivienda social. 8.º Se agilizará la recalificación del suelo urbano, poniendo en práctica de forma inmediata el Impuesto sobre Solares (Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre), con objeto de penalizar su retención especulativa. 9.º Se aplicará de forma urgente el Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos (Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre), para recuperar parte de las plusvalías.

B) Vivienda En lo referente a vivienda, la actuación del Gobierno se orientará en una doble vertiente: de una parte, hacia el establecimiento de mecanismos que garanticen la financiación de la vivienda dentro de plazos adecuados, y, de otra, hacia el aumento de la construcción de viviendas para los sectores más necesitados de la población. En consecuencia, la política de vivienda se ajustará a los siguientes principios: 1.º Promoción de las adquisiciones de suelo urbano o urbanizable por las Corporaciones Locales y otras instituciones públicas para su cesión temporal con destino a la construcción de viviendas destinadas a las clases de rentas más bajas. A tales efectos, se facilitará la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal. 2.º Prioridad absoluta a la construcción de viviendas con destino a la población de menor renta durante 1978 y 1979, elevando el número de las programadas en 1977 y favoreciendo el disfrute de parte de las mismas en régimen de alquiler. 3.º Instrumentación de los mecanismos democráticos pertinentes para adjudicación de viviendas de promoción directa y el control general de éstos y de las viviendas sociales, así como de sus acotaciones y equipamientos urbanísticos. 4.º Adopción de medidas eficaces para la utilización de viviendas desocupadas. 5.º Investigación urgente sobre la ocupación actual de las viviendas promovidas directamente por el Estado con el fin de acabar con las distorsiones existentes en este sector. 6.º Iniciación de las gestiones para descentralizar de inmediato la aplicación de la política de vivienda y, muy especialmente, de viviendas sociales y de construcción directa. 7.º Realización de los estudios pertinentes para conocer el mercado de la vivienda de alquiler en España, de tal forma que, a partir de los resultados obtenidos, se posibilite una actualización de la Ley de Arrendamientos Urbanos u otras medidas pertinentes. 8.º Instrumentación de apoyo financiero a través del crédito oficial —y dentro de sus posibilidades— para la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal destinadas a la adquisición de suelo y promoción de viviendas sociales. Se establecerá además un marco institucional que promueva la formación y desarrollo de entes promotores colectivos de viviendas, tales como Patronatos Municipales, Cooperativas de usuarios y otros similares. 9.º Remoción de los obstáculos jurídicos y administrativos que se oponen a la creación de un mercado amplio de hipotecas, revisando para ello el impuesto que grava las transmisiones patrimoniales en el ámbito de los bienes inmuebles y proponiendo la regulación de fondos de inversión inmobiliaria que tomen como activo las hipotecas sobre inmuebles». (Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, 27 de octubre de 1977)

³³⁶ En 1978 se aprobó por el Consejo de Ministros de 30 de marzo el Proyecto de Ley de valoraciones de suelo y medidas de ejecución del planeamiento urbanístico, en cumplimiento de la medida 6º del capítulo V del Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía de los Pactos de la Moncloa. El avance de los trabajos constitucionales y la disolución de las Cortes tras la aprobación de la CE hicieron decaer el Proyecto. En 1979, se presentó en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de valoraciones del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística que tampoco llegó a tramitarse. Por último en 1984, ya el Gobierno socialista, presentó un Anteproyecto de reforma urbanística sobre dotaciones, régimen de suelo urbano, valoraciones y otras medidas complementarias

47 CE. En mi opinión los Pactos de la Moncloa dieron carta de naturaleza a la visión del urbanismo, el suelo y la vivienda de los partidos de izquierda. Es de destacar que el principio 1º, «el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano», no se vería constitucionalizado, pero reflejaba una opción muy clara por un modelo de ocupación del territorio y desarrollo urbano que realmente no sería hasta 30 años después (2007) cuando se vería concretado legalmente. Pero nuevamente será la preocupación por la construcción de vivienda social, la lucha contra la especulación y el precio del suelo, lo que inspire las medidas propuestas. Las mismas preocupaciones que vimos en la LS56.

La CE se va a referir a la utilización del suelo (art.47 CE) como un principio rector de la política social y económica incluido en el Capítulo III del Título I. Se produce la asunción por la CE del carácter público de la función urbanística que será competencia de los poderes públicos en toda su extensión y desarrollo —regulación y acción urbanística—³³⁷. En el artículo 45.2 CE, sin hacer mención expresa del término desarrollo sostenible, para algunos autores³³⁸ es indudable que nuestra Constitución asume el principio de desarrollo sostenible, como así parece dar a entender la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —STC 64/1982, de 4 de noviembre—. Del mismo se deriva la necesidad de abordar una política social activa en materia de vivienda. La sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero, afirma que la funcionalidad de estos principios conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos. Es decir, el Estado en su quehacer debe buscar la forma concreta en que tales Principios —derechos sociales— se cumplan como parte del Estado social y democrático de Derecho. El legislador constitucional configura realmente el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. No así, a disfrutar del suelo o del territorio conforme a un modelo en el que prevalezca el interés general. Sí supedita la utilización del suelo al interés general «para impedir la especulación» como forma de lograr, mediante las condiciones pertinentes, el derecho a disfrutar de una vivienda. Significa que la utilización del suelo para impedir su especulación constituye un valor para la sociedad y para el individuo; es un bien jurídico constitucional y por tanto, es digno de protección en tanto que es necesario para lograr el derecho a la vivienda. La primera corriente interpretativa, tras la promulgación de la Carta Magna, ha sido que estos principios no pueden ser exigidos como derechos subjetivos por los ciudadanos. La nota característica de los mismos, conforme al art. 53.3 CE, era que su vinculación normativa está dirigida exclusivamente a los poderes públicos

que ya anunciaba los que sería la LS90. Estas normas, consecuencia de los criterios sentados en los Pactos de la Moncloa, son los antecedentes de las legislaciones urbanísticas de la democracia. (J.C.TEJEDOR 1997:129-130).

³³⁷ L.PAREJO ALFONSO (2017: 304)

³³⁸ M.A.MORENO MOLINA (2008:53)

por lo que «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». El inciso primero del artículo citado exige el reconocimiento y la protección de tales principios que informarán la actuación de los poderes públicos, la legislación positiva y la práctica judicial. La jurisprudencia constitucional ha reconocido sin duda alguna el carácter normativo de estos principios³³⁹. Esta interpretación ha ido evolucionando, y hoy resulta matizada, controvertida y entiendo que superada. Así F.LÓPEZ RAMÓN (2010:13 y ss) mantiene que debemos distinguir los «principios» establecidos en el Capítulo III del Título I, de los «derechos» reconocidos en el mismo capítulo, entre los que destacan importantes derechos sociales como el derecho a la salud, la cultura, el medio ambiente o la vivienda. Debemos distinguir la consideración como derechos subjetivos de los «principios» económico-sociales, algo que no está amparado por el art. 53.3 CE, pero en ese precepto no solo hay principios, también hay derechos. Y estos «derechos» equivalen «como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, una situación de poder individual susceptible de tutela efectiva». El derecho a la vivienda o al medio ambiente son derechos reconocidos en la Constitución y operan como un derecho subjetivo merecedor de tutela judicial efectiva, de un auténtico «derecho personal explícitamente reconocido»³⁴⁰.

La Constitución va a fijar para el urbanismo tres objetivos: derecho a la vivienda, impedir la especulación y la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. A mi juicio, estos objetivos son parte de la utilización racional del suelo y de la prevalencia del interés general, por lo que además de esos objetivos concretos las políticas públicas que tengan que ver con el suelo y el territorio deberán enmarcarse en los principios de un Estado social. El primero —dotar de vivienda digna a la población— ya vimos que es una constante desde las legislaciones de Ensanche que no se reflejó en la LS56 pero sí en las leyes especiales posteriores y en la actuación pública durante los años sesenta y setenta del siglo XX. Impedir la especulación, como ya vimos, es el objetivo prioritario de la legislación del suelo de 1956 y una constante en el discurso sobre el suelo y la vivienda. Por último, el rescate de una parte de las plusvalías se introducirá en la reforma legal de la Ley del Suelo de 1975 como base de obtener suelo para los patrimonios públicos con la finalidad de edificar vivienda en régimen de protección y contribuir a hacer efectivo el derecho a la vivienda e impedir la especulación³⁴¹.

³³⁹ SSTC 19/1982, de 5 de mayo (FJ 6º) y 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 2º).

³⁴⁰ En relación al derecho a la vivienda como hoy lo debemos entender, tras la LS07, profundizaremos en el capítulo III.

³⁴¹ Al respecto de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística véase el capítulo I de J.C.TEJEDOR BIELSA (1998).

Por tanto se constitucionalizan tres principios o ideas que ya estaban en nuestro Derecho y que eran pieza esencial del sistema urbanístico español. El artículo 47 del texto constitucional regula que la utilización del suelo que se atribuye a los poderes públicos deberá hacerse conforme al interés general de la sociedad. De este precepto se derivan dos competencias: los poderes públicos adoptan medidas necesarias, implantando una política de planificación y ordenación del suelo, que habrá de ser las más convenientes para el interés general. Las mismas deberán tener entre sus objetivos lograr el derecho a disfrutar de una vivienda digna por los ciudadanos y evitar la especulación. Pero también de dicho precepto relacionado con el art. 45, se desprende otra idea: los poderes públicos tienen la obligación de proteger el suelo como recurso natural. Derivado de este mandato constitucional, los poderes públicos adoptan la función de ordenación de los desarrollos urbanos y la construcción con fines de uso social, lo que supone adoptar un modelo de ciudad, de desarrollo urbano, que responda a esos principios constitucionales³⁴².

Pero no podemos olvidar que estos principios van a estar condicionados por el derecho de propiedad privada regulado en el artículo 33 CE, y por el derecho de libre empresa, art. 38 CE. La Constitución reconoce este derecho de propiedad pero no como un derecho absoluto. El sistema urbanístico nacido con la LS56 es un urbanismo de propietarios, pues ya vimos los redactores de la LS56 valoraron la opción de la nacionalización del suelo edificable como modo de acabar con la especulación, descartando la misma por inviable económicamente. La función social delimitará, de acuerdo a las leyes, el derecho de propiedad, y por tanto la legislación urbanística estatal puede configurar el contenido del mismo y precisar sus facultades. Por ello el concepto de propiedad estatutaria, de adquisición de facultades, que definió el sistema urbanístico español desde 1956, y se profundizó en 1975, va a encontrar pleno encaje en la Constitución. Lo que esta proscrita es la confiscación pura y simple del suelo, en palabras de T.R.FERNÁNDEZ (1988:30), pero no la delimitación del derecho atendiendo a la función social de la propiedad. La función social —ya citada en la LS56— delimita el derecho de propiedad pero no puede llegar a suponer la negación del contenido esencial del mismo. Y en esta cuestión surgen opiniones doctrinales y políticas encontradas como se han puesto de manifiesto, desde la aprobación de la Constitución, en el debate de las leyes del suelo a lo largo de la década de 1990³⁴³. La posición dominante en la doctrina, ya desde 1956, ha sido la defendida por E. GARCÍA DE ENTERRIA (1979:401 y ss). La normativa y el planeamiento urbanístico

³⁴² La LS07, tras las distintas sentencias del TC a las leyes urbanísticas de 1990 y 1998, supondrá una relectura de los preceptos constitucionales en relación al suelo y el territorio que analizaremos en el capítulo III del presente trabajo.

³⁴³ Al respecto J.C TEJEDOR BIELSA (1997:141-167)

delimitan el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo sustituyendo —derogando a su juicio—la regulación civil del contenido del mismo derecho. La disociación entre propiedad del suelo, el *ius aedificandi* y las decisiones que afectan al suelo, conforman una concepción estatutaria de la propiedad urbana que se vio reforzada por la Constitución³⁴⁴. El TC en su sentencia 37/1987, de 26 de marzo, al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, proporcionó (FJ 2º) un claro límite al legislador que no podrá anular o hacer irreconocible el derecho:

«Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo —y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas— viene marcada en cada caso por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales».

Pero también la citada sentencia establece con claridad la doble vertiente del régimen de propiedad: utilidad individual y función social que va a definir, a partir de la CE, también el derecho de propiedad del suelo³⁴⁵.

Será en el artículo 45 CE donde se introduzca un cambio sustancial para nuestro sistema urbanístico, pues el urbanismo se va a encuadrar como un «derecho social» en el llamado bloque

³⁴⁴ Reputados autores citados por J.C.TEJEDOR BIELSA (1997:159 y ss) mantienen una opinión contraria desde posiciones muy críticas «con el intervencionismo legislativo y administrativo sobre la propiedad». Este debate se expresó con mayor vehemencia tras la LS90. Si bien a juicio del citado autor el límite de esta configuración estatutaria está en que el legislador no puede reducir el derecho del propietario a un “mero ejecutor de decisiones públicas sin margen de decisión alguno, sin posibilidad alguna de determinar cuándo, dónde y cómo utilizar sus bienes».

³⁴⁵ «Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del "contenido esencial" de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». (STC 37/1987, FJ 2º)

ambiental de la Constitución³⁴⁶. La referencia a la utilización del suelo del artículo 47 CE, se lleva a cabo dentro de un marco ambiental más amplio³⁴⁷, la utilización racional de los recursos naturales entre los que se encuentra el suelo y su aspiración a lograr la calidad de vida, nuevo objetivo de la actuación urbanística. Esta idea va a condicionar desde entonces las legislaciones urbanísticas que además de aspirar a los principios clásicos que ya vimos, y que se repiten desde 1956, van a tener que integrar la utilización racional de los recursos naturales en la acción sobre el territorio. Y no solo se tratará de respetar los valores naturales —ambientales— del territorio, sino que el artículo 45.2 CE manifiesta un concepto muy amplio y transversal del medio ambiente, pues la utilización racional de los recursos lo será para «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente» apoyándose en la «solidaridad colectiva». La Constitución de 1978 es hija de su tiempo y así lo reconoció la temprana sentencia del TC 64/1982, de 4 de noviembre: «el artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas...» si bien en la misma se manifiesta también:

«La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

No está en discusión que art. 45 CE es un principio general e informador del ordenamiento jurídico y de la actuación de los poderes públicos. Pero también que es una función pública de protección y restauración del medio ambiente; y un derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado³⁴⁸. Como ya vimos en relación al derecho a la vivienda, hoy caben argumentos para entender el derecho al medio ambiente como un derecho subjetivo³⁴⁹ adecuado para el desarrollo de las personas. Esta concepción del medio ambiente como principio informador y derecho subjetivo va a suponer, al extenderlo a la utilización racional del suelo, un cambio de perspectiva en la forma de entender la interpretación y transformación del territorio. El urbanismo, no de forma inmediata tras la promulgación de la

³⁴⁶ En relación con el denominado bloque ambiental o «orden constitucional ambiental» resulta de máximo interés L.PAREJO ALFONSO, A.JIMÉNEZ-BLANCO y L.ORTEGA ÁLVAREZ (1998:226 y ss, Vol.II). Resulta también de interés, exponiendo esta misma idea M.VAQUER CABALLERIA (2017:504-506)

³⁴⁷ «Se incorpora, por primera vez en el Derecho constitucional español, la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno», como leemos en R.CANOSA USERA (2006:164)

³⁴⁸ Sobre esta cuestión muy debatida por la doctrina véase, entre otros, R, MARTIN MATEO (1991), J.F. ALENZA GARCÍA (2001:76 y ss) y R.CANOSA USERA (2006: 151-215), en relación con el derecho a la vivienda y al medio ambiente en nuestra Constitución.

³⁴⁹ F.LÓPEZ RAMÓN (2018:17-21)

Constitución, pero sí progresivamente, va a incorporar como elemento esencial de su actividad la utilización racional, sostenible, del recurso suelo, llegando a su formulación más completa en las legislaciones autonómicas y finalmente en la LS07, como desarrollare en el capítulo Cuarto. La sostenibilidad y la ordenación territorial y urbana van a ser indisociables desde la CE, sintetizando la política económica, social y ambiental en una actividad que debe ser dirigida hacia un concreto modelo de desarrollo.

La otra gran novedad que supone la Constitución, y quizás la más trascendente desde el punto de vista práctico, es la nueva distribución competencial derivada de la descentralización del Estado. La CE de 1978 opta por un modelo de organización territorial descentralizado mediante entidades locales, Provincias y Comunidades Autónomas. Serán estas últimas la novedad que introduce un nuevo modelo de Estado y de distribución competencial, siendo el urbanismo y la ordenación del territorio una de las competencias donde con mayor radicalidad se va a producir una rápida transformación. El punto 3 del apartado 1 del art. 148 CE establece que las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias» en «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Con una formulación tan genérica todas las CCAA asumieron en sus respectivos Estatutos el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda como una competencia «exclusiva», si bien el ritmo legislativo fue más desigual. El Estado, en palabras de F.LÓPEZ RAMÓN (2013:46) podrá influir «indirectamente [...] en virtud de sus competencias de tipo horizontal o sectorial». Esta situación ya fue criticada en 1979 por E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:102-104). Además de confirmar la configuración de la competencia urbanística como concurrente entre el municipio y el Estado (ahora autonómico) que introdujo la LS56 —desapoderando al municipio de su competencia originaria genuina y exclusiva sobre el urbanismo— se “regionaliza por entero la materia urbanística» al disponer las CCAA no solo de competencias ejecutivas sino también legislativas plenas. Pero a su juicio, ello no significa un desapoderamiento total del Estado. Esta cuestión ha supuesto, y sigue suponiendo como veremos posteriormente, una disputa constitucional tras cada legislación del suelo que desde la entrada en vigor del texto constitucional ha aprobado el Estado. A juicio de los citados autores el Estado conserva, y con carácter exclusivo, —art. 149 CE— competencias en sectores con incidencia en la ordenación territorial y el urbanismo (defensa, transportes terrestres que trascurren por más de una Comunidad, recursos hidráulicos, defensa del patrimonio cultural o legislación básica del medio ambiente). Pero también el Estado conserva como exclusiva la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, entre otras cosas para garantizar la justa distribución de la riqueza y el desarrollo

regional (art. 131 CE); y «la definición constitucional del derecho de propiedad³⁵⁰». Este último aspecto va a ser esencial, pues el régimen urbanístico incide directamente en el derecho de propiedad y por tanto no podrá ser desigual en las distintas CCAA. El Estado debe garantizar como derecho fundamental el derecho de propiedad (art. 33 CE) pero también la «igualdad de todas los españoles en el ejercicio de los derecho y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1,apdo.1º). Este precepto va a ser el marco esencial de las distintas legislaciones del suelo que promulgará el Estado desde 1990 hasta la más reciente en 2007 y 2013.

Como veremos a continuación mediante la Ley de 25 de julio de 1990³⁵¹, el Estado entendía que ostentaba competencias concurrentes en urbanismo como se deduce del artículo 1, que pretendía «regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determine expresamente». A tal fin abordó una regulación legal de la materia que desencadenó una serie de recursos de inconstitucionalidad por parte de algunas Comunidades Autónomas, resueltos finalmente por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del TC. La misma confirma que del juego de los artículos 148 y 149 CE, las Comunidades Autónomas «pueden asumir competencias exclusivas [en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda]» [FJ 1º B) 5], si bien esta competencia deberá coexistir con las que ostenta el Estado en virtud del art. 149.1 CE. Pero el Estado no tiene una competencia que permita la supletoriedad de su legislación en la materia con carácter general [FJ 1º c) 12]³⁵², por

³⁵⁰ E.GARCÍA de ENTERRIA y L.PAREJO (1979:103). En esta misma línea de pensamiento T. R. FERNÁNDEZ (1987:39) que entiende que se estaría ante una competencia compartida entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en relación con la regulación del derecho de propiedad. Concurrente, sino preponderante del Estado, en cuanto a las perspectivas sectoriales; y exclusiva del Estado en relación a la legislación básica del medio ambiente.

³⁵¹ Y posteriormente mediante la aprobación del Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

³⁵² «Respecto de la calificación de "aplicación supletoria" a la que se refiere la Disposición final única apartado tercero, debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC 147/1991 [...]. Ello condujo al Tribunal en aquella Sentencia a "considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad" (cfr. STC 147/1991, fundamento jurídico 7º).[...] En consecuencia, la "supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes" (fundamento jurídico 6º). Por consiguiente, "la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho" (fundamento jurídico 8º)».

lo que declaró inconstitucionales todos los artículos a los que se había conferido carácter supletorio, pues la integración normativa corresponde a quien aplica el Derecho. La supletoriedad del Derecho del Estado (art. 149.3 CE) no es un título competencial. El TC salvó la competencia estatal en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, las garantías generales de la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones del suelo, los aspectos registrales y la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello supuso una crisis del sistema y la promulgación de legislaciones autonómicas en todas y cada una de las diecisiete CCAA, pues algunas no se habían visto en la necesidad de sustituir el TRLS76 o el TRLS92 que aplicaban como supletorio. No voy a profundizar en este apartado sobre la importancia de la sentencia 61/1997, ni sobre las distintas posturas doctrinales al respecto, pero se puede afirmar que la convulsión profunda que durante los primeros años de la década de los noventa se produjo en el sistema urbanístico español no afectó ni al modelo de desarrollo urbano ni al sistema de planeamiento urbanístico general que siguió casi miméticamente, y sin apenas introducir novedad alguna, el sistema definido en 1956 y sobre todo en 1975 y 1976.

Resulta muy importante la definición que la STC 61/1997 va a hacer del urbanismo como competencia autonómica. Al analizar la competencia sobre urbanismo la STC 61/1997 (FJ 1º B) 6), el Tribunal Constitucional define el urbanismo como disciplina jurídica, y como no podía ser de otra forma, no se limita o circunscribe al derecho de propiedad del suelo:

«el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las leyes urbanísticas [...]. Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.»

La sentencia entiende el urbanismo como «políticas de ordenación de la ciudad», como una actividad pública integral e integradora de otras disciplinas sectoriales, cuya finalidad es:

«determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo»;

y pone de manifiesto que la Constitución, si bien no define qué hemos de entender por urbanismo, sí que proporciona:

«una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art.47 CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE, párrafo segundo)».

Tampoco debemos olvidar que la Constitución dota a los municipios de autonomía y garantiza el ejercicio de las competencias propias para la gestión de sus intereses (art. 137 CE), entre los que desde las primeras leyes municipales está el urbanismo. Así la LBRL —art.25.2 a)— contempla el «Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.» como competencia propia «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas,...» por lo que —y desde 1956, y más tras la descentralización del Estado —la legislación urbanística ha convertido en concurrente la competencia urbanística. El urbanismo tiene en el hecho del asentamiento de la población en el espacio físico, es decir el hecho urbano, su principal función y reconocimiento, por lo que su dimensión local es indudable. La cada vez mayor ocupación de la dimensión planificadora por las administraciones autonómicas, así como la invasión competencial en la esfera local a la hora de analizar y aprobar el planeamiento urbanístico, —mediante una *vis expansiva* de las normas, planes y políticas sectoriales—, hace que la competencia relativa a la potestad de planeamiento urbanístico local se vea cada vez más condicionada.

A mi juicio, desde la promulgación de la Constitución de 1978, la pregonada discrecionalidad en la elección de un modelo urbano y territorial, cuestión cada vez más acotada por la doctrina jurisprudencial³⁵³, se debería ver prácticamente circunscrita a un único modelo, como vengo defendiendo en este trabajo. El modelo de desarrollo urbano sostenible que

³⁵³ STS de 14 de junio de 2011 y 24 de marzo de 2009, entre otras muchas, citadas por F.LÓPEZ RAMÓN (2013:54)

garantice: la utilización racional del recurso suelo, de acuerdo con el interés general para impedir la especulación; y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas y a una vivienda digna y adecuada³⁵⁴.

4. *Ley de Reforma del Régimen urbanístico de 1990, Texto Refundido de 1992 y Sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo.*

La década de los ochenta en España suponen un tiempo de cambios políticos, sociales, culturales y jurídicos que conllevan la modernización del país y un nuevo periodo de expansión económica, tras las crisis del petróleo de 1973 y 1979, impulsado por la plena integración en 1986 de España en las Comunidades Europeas. Resulta necesario aproximarnos para comprender la evolución legislativa de la regulación del suelo a lo largo de las últimas décadas, aunque de forma breve, a los principales indicadores de la economía española desde 1977 hasta hoy. La población creció en más de 10 millones de habitantes y la población inmigrante en casi 4.500.000 de personas. Pasamos de ser un país de emigrantes en las décadas precedentes a ser un país receptor de un importante número de migrantes de países latinoamericanos, Este de Europa, Magreb y países subsaharianos. Nuestra esperanza de vida ha crecido en casi 8 años y nuestra tasa de natalidad y fecundidad se ha reducido a la mitad, lo que nos hace un país más envejecido y con una mayor carga social en pensiones. Nuestra renta per cápita real (dólares constantes 2010) ha pasado de 17.261 a 31.449. La inflación (variación interanual) ha caído de un dramático 26,3 % al 1,5 %, y los tipos de interés (Mibor-Mercado interbancario) de un 22% a un - 0,149 %. El gasto social ha crecido del 42 % al 63 % del gasto total del Estado. En determinados capítulos sociales se ha pasado de cifras que hoy nos sonrojarían a niveles europeos. La población universitaria ha crecido del 3,6 al 28,2 % de la población mayor de 16 años. La población activa total pasó de 13,3 a 22,7 millones de personas y la población activa femenina del 28 % al 53 % de la población mayor de 16 años. Nuestro parque móvil se incrementó en más de 20 millones de vehículos y la red de autopistas y autovías en más de 14 millones de Km. La inversión extranjera en España pasó de 608 millones de dólares en 1977 a 26.727 millones en 2017. Nuestras exportaciones de bienes y servicios crecieron un 20 % del PIB —de un 13,3 % a un 33,1%—. Los turistas que nos visitaron pasaron de 34 millones en 1977 a 75,3 millones en 2017³⁵⁵. Por último las viviendas que se han construido en España desde

³⁵⁴ Este planteamiento será desarrollado con amplitud en el capítulo Cuarto al analizar la LS07.

³⁵⁵ Fuente: Círculo de Economía.

la década de los noventa superan los 7,7 millones de viviendas, en su mayoría libres³⁵⁶. El precio del m² construido de vivienda ha pasado de media, de 256 €/m² (1985) a 2.287 €/m² (2007) y a 1.433 €/m² (2015), es decir en treinta años, según datos de la Sociedad de Tasación el precio se multiplicó por casi 6 veces. Estos datos son unas pinceladas muy ilustrativas del cambio que sufre la sociedad española en los último cuarenta años, y nos ayudan a entender alguna de las claves de las distintas reformas legislativas que sobre el suelo se producen en esas cuatro décadas pues las mismas han estado muy condicionadas por la situación y/o la política económica.

Esta evolución, positiva sin duda alguna, de nuestra economía, no ha sido ni lineal ni estable. Partiendo de la crisis del petróleo (1973), se han sucedido diversos ciclos de bonanza económica y crecimiento, seguidos de crisis más o menos prolongadas, hasta la «década prodigiosa (1998-2007)» que concluyó con la más profunda, grave y prolongada crisis económica y social que ha conocido España y Europa (2007-2014) con unas consecuencias devastadoras para el Estado de Bienestar, la igualdad, el empleo, la estabilidad y confianza política, y en algún caso poniendo el peligro el propio sistema político y económico surgido tras la II Guerra Mundial.

En 1977, la situación económica de España era de emergencia, en palabras del entonces ministro Enrique Fuentes Quintana. Se necesitaba una política de urgente saneamiento y de profundas reformas de la economía. El principal problema era la inflación desbocada y el desempleo, que necesitaban de disciplina monetaria, un ajuste económico, liberalización de los mercados de bienes y servicios y factores productivos, y de una reforma fiscal eficaz y moderna. Los Pactos de la Moncloa, un gran pacto de Estado al que ya hice referencia, se convirtieron en el programa económico necesario para afrontar esta urgencia nacional, si bien el éxito del ajuste y la contención de la inflación dejaron aparcadas muchas de las reformas estructurales previstas y necesarias. La senda liberalizadora y modernizadora de nuestra economía tuvo su inicio en 1977 y fue avanzando, en muchos casos con la excusa o necesidad de Europa, con gobiernos de distinto signo, si bien, con mayor o menor compromiso social. La segunda crisis del petróleo (1979) y el mantenimiento de los desequilibrios (tasa de inflación estancada en el 14%, desempleo por encima de los dos millones de parados y un déficit público por encima del 5 %) fue la situación que en 1982 se encontró el nuevo gobierno socialista. En vez de aplicar una política expansiva para atajar el desempleo, el gobierno de Felipe González aplicó una política

³⁵⁶ De 1991 a 1997, 1.750.000 viviendas; de 1998 a 2006, 5.220.000 viviendas; y de 2007 a 2016, 750.000 viviendas.

ortodoxa de ajustes, devaluación de la peseta, política monetaria restrictiva, fuerte contención salarial y una dura reconversión industrial. Esta política funcionó, así como lo estaban haciendo las reformas fiscales. Pero lo más relevante sin duda fue la entrada en las Comunidades Europeas en 1986 y la integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo. En la segunda mitad de los ochenta, la recuperación, y la euforia, fueron un hecho hasta 1992, en que el Sistema Monetario Europeo entró en crisis y la peseta mostró su debilidad. Esta será la primera crisis europea para España, pues ya no podía hacer frente a la misma en solitario, pero todavía tenía un amplio margen. Así tras dos devaluaciones de la peseta, en 1993 España entró en tasa de crecimiento negativo, si bien la crisis fue intensa pero breve. La respuesta política, institucional, empresarial y social fue eficaz y ejemplar. El cambio de gobierno de 1996 que presidió José María Aznar y que tenía como bandera una profunda liberalización de la economía, por convencimiento ideológico y para converger con Europa y estar en el grupo fundador del euro, llevó a emprender reformas de corte liberal, a hacer un ajuste presupuestario del sector público, así como una apuesta muy fuerte por favorecer la inversión extranjera y al sector privado. Estas políticas, y sobre todo la coyuntura internacional y las consecuencias de las políticas de globalización, situaron la economía española en una senda de crecimiento sostenido y liquidez abundante que fueron dando paso a la euforia que durante una década (1998-2007) convirtió la economía española para unos en el «milagro económico español» o para otros en la «quinta potencia económica mundial». En el sector de la vivienda y el suelo esta década fue «prodigiosa», la ocupación de suelo y la construcción se convirtieron en las principales actividades nacionales (5,6 millones de viviendas nuevas y 140.906 ha urbanizadas) y los precios del suelo y la vivienda sufrieron unos incrementos del 143 %³⁵⁷.

Esta situación acabó dramáticamente. La crisis financiera internacional desatada en 2008 coincide con el «pinchazo de la burbuja inmobiliaria y financiera» en España. La debilidad, y mal funcionamiento, de muchas de nuestras instituciones, y del propio sistema político aquejado de graves vicios en su funcionamiento —*partitocracia* y ocupación partidaria de las instituciones, crisis de representación, deslegitimación de lo público, corrupción extendida y generalizada en algunos sectores, etcétera— conllevó que las consecuencias de la crisis fueran más graves y prolongadas en España. El comienzo del siglo XXI conoció la mayor crisis económica mundial desde 1929, con unos efectos devastadores no solo para la economía. La burbuja de endeudamiento y la abundancia de ahorro y liquidez en países del norte y centro de

³⁵⁷ G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017:97-119)

Europa posibilitaron dinero barato y necesidad de conceder préstamos a las administraciones públicas y a los privados. En España esta oportunidad no se supo regular. Más bien las administraciones públicas vieron la oportunidad de financiar políticas sociales y obras públicas, obtener éxitos políticos por un empleo creciente y una elevada recaudación fiscal que permitía bajar impuestos sin recortar servicios. Para ello se incentivó el consumo, principalmente inmobiliario. Los comportamientos poco responsables se extendieron principalmente al sector financiero, al inmobiliario y finalmente a las familias que se endeudaron imprudentemente para adquirir una vivienda. Las administraciones públicas no solo no cortaron esas prácticas, más bien las alentaron, sobre todo en el suelo y la vivienda³⁵⁸. Nuestro país, confiando en lo que creía solvencia de sistema financiero, sus tasas de crecimiento positivo, bajo nivel de deuda pública, y alentado por las recomendaciones del G-20 en 2008, hizo una pésima gestión inicial de la crisis. Se debió ello a la negación y pasividad de las autoridades y su equivocado diagnóstico y respuesta mediante regalos fiscales y unas políticas expansivas de gasto en infraestructuras, obra pública y equipamientos, que absorbiesen mucha mano de obra. Se confiaba en la salud de un sistema financiero que había propiciado un enorme endeudamiento de las familias, principalmente el sector inmobiliario, y que resultó estar en muchos casos de quiebra como se comenzó a poner de manifiesto a partir de 2009. En la primavera de 2010 se demostró imposible seguir con las políticas compensatorias y se debieron adoptar medidas de un ajuste duro, austeridad, y reformas estructurales, inducidas por los organismos internacionales pero imprescindibles, mal explicadas, no consensuadas y poco rigurosas en muchos casos. El cambio de gobierno en 2011 no mejoró inicialmente la situación, estando España al borde del rescate, con la prima de riesgo en niveles históricos y la confianza en la economía española en mínimos. La ayuda del Banco Central Europeo y el rescate bancario comenzaron en 2014 a encarrilar una situación desesperada. Pero no hubo un convencimiento político, social y colectivo de la necesidad de emprender reformas estratégicas y no solo coyunturales. No se produjeron unos nuevos Pactos de la Moncloa (Pacto de Estado) para abordar la estabilización de la economía y afrontar los retos del futuro³⁵⁹. Por el contrario la respuesta fue la discordancia, el enfrentamiento político, la protesta en la calle (movimiento 15-M), los recortes en políticas sociales, la crisis bancaria con efectos colaterales de tal calado humano como los desahucios, o la precariedad, desempleo y desigualdad social, supusieron un panorama de decaimiento colectivo, y angustia en

³⁵⁸ F.J.FERRARO (2013:40)

³⁵⁹ En España proponer, y lograr, Pactos de Estado se ha convertido en tarea casi imposible por la situación política en la que prima el interés de los partidos por alcanzar el poder, mantenerse en él, o desalojar al rival, convertido en enemigo, y ello a cualquier precio, incluso la deslegitimación del adversario y del sistema democrático, si ello es preciso.

muchos casos, que ha dejado profundas cicatrices de todo tipo. Es sin duda la creciente desigualdad que ha supuesto la crisis, la fractura social y la reducción del Estado de Bienestar, el aumento de la precariedad, la exclusión social y la pobreza, la peor herencia de la crisis, todavía no resuelta. El desprestigio de lo público —comenzado en los años setenta— ha concluido con la caída de «todo lo que era sólido», en palabras de Antonio Muñoz Molina, y su sustitución por una sociedad desigual y un pensamiento y vida líquida³⁶⁰.

En estos años el sector inmobiliario, pasó de los días de esplendor y locura, a su práctica destrucción y desaparición. Ello conllevó la pérdida de miles de empleos y empresas; que miles de hectáreas de suelo en proceso de urbanización se quedasen inacabadas y aparecieran «cadáveres inmobiliarios» en el territorio; que miles de viviendas quedasen inconclusas; que mucho suelo clasificado en los planes como urbanizable se viese como algo irreal, etcétera. Estos ciclos de crecimiento y recesión de nuestra economía han tenido su reflejo en las políticas de suelo y vivienda, y como iremos viendo, las distintas leyes han intentado dar respuesta, o servir, a los ciclos económicos. Quizás solo la legislación de 2007 tenga una inercia y fundamento propio y distinto, pero sin la gran recesión y la crisis de 2007 quizás las ideas y principios en los que ese asienta la LS07 hubieran tenido mucha más resistencia.

Las previsiones de los planes urbanísticos de la década de los setenta, como ya expuse, eran coherentes con una situación de estancamiento económico y reducción de la movilidad derivada de las crisis del petróleo de 1973 y 1979. Los modelos de ciudad contenían, en términos generales, la expansión urbana por lo que había poco suelo disponible para edificar —urbanizado, pues suelo clasificado seguía habiendo en abundancia—. Para P.GIGOSOS y M.SARAVIA (1993: 42) el planeamiento de los años 80 tiene una importante carga política al asumir el discurso del movimiento vecinal. La percepción de la crisis de la década anterior sigue estando muy presente lo que lleva a la asimilación «de las propuestas italianas de urbanismo de austeridad». El planeamiento propondrá la intervención sobre todo en la ciudad existente o el redimensionamiento de las previsiones de crecimiento que se orientará a facilitar la dotación de servicios en los barrios menos equipados. Pero en este contexto se produce, como ya indicamos y como expone T.R.FERNÁNDEZ (1993:42), un aumento de la demanda inmobiliaria en los años 1987 a 1989, con un aumento espectacular de los precios. Propiciado por la mejora de la economía, las expectativas de nuestro futuro europeo y las consecuencias de la Ley de Régimen

³⁶⁰ En expresión de Z.BAUMAN

Fiscal de determinados Activos Financieros (Ley 14/1985, de 29 de mayo) que hace aflorar importantes cantidades de dinero antes fiscalmente opacas que entran en el mercado. El desajuste entre oferta y demanda supuso un incremento inesperado del precio del suelo y la vivienda sobre todo en grandes ciudades, que se extendería al resto del país de forma imparable. Será la vivienda libre la que sufra un aumento espectacular entre 1985 y 1990, si bien en este año se produce una saturación del mercado y una caída del precio³⁶¹. Este hecho generó alarma social, preocupación política y la necesidad de responder con medidas de impacto y efecto inmediato en vez de afrontar la raíz de un problema más estructural que coyuntural³⁶². Esta respuesta sería la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo que abriría la década más convulsa del urbanismo español con consecuencias hoy por todos conocidas.

La reforma de 1990, que culmina los intentos de reforma desde 1978, no es una reforma sustantiva del modelo urbanístico español. Como diría el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo en el debate parlamentario de presentación de la LS90 en el Congreso:

«si con una buena Ley, como es la del Suelo de 1975, nos encontramos ante una situación dramática, la explicación debe buscarse, quizás, en la falta de una decidida voluntad política para aplicar, hasta sus últimas consecuencias, los instrumentos jurídicos contenidos en aquélla»³⁶³.

No se trata de cambiar el sistema urbanístico español, ni el modelo urbano o de ciudad que se puede derivar del mismo, sino más bien de profundizar, «reforzar los principios y extraer de ellos las últimas consecuencias en la medida que puede hacerlo el Estado...». La reforma de 1990, como veremos, va a transformar nuestro Derecho urbanístico, pero no el sistema urbanístico, pues su contenido esencial van a ser la posición jurídica —los derechos y deberes— del propietario y las técnicas o instrumentos de intervención en el uso y mercado del suelo, esencialmente en el suelo urbano. Estas innovaciones que profundizan, y en algunos casos,

³⁶¹ Véase al respecto J.C. TEJEDOR (1997:135)

³⁶² Así lo afirmaba claramente el Ministro Sáenz de Cosculluela al presentar el Proyecto de LS90 al Congreso al hablar del “boom” inmobiliario vivido en los dos o tres años precedentes, y que había «tenido efectos devastadores para muchos españoles en la capacidad de compra de una vivienda por razón del escandaloso precio del suelo,...». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, IV Legislatura, núm. 19 de 22 de febrero de 1990.

³⁶³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, IV Legislatura, núm. 19 de 22 de febrero de 1990, pág.689.

trasforman, el sistema de la LS75, y que ya estaban presentes en los criterios sentados en los Pactos de la Moncloa, se dirigen a algo ya conocido: luchar contra la especulación y abaratar el precio del suelo para poder construir viviendas. Una vez más lo que importa no es la ciudad, el territorio o la vida que la gente haga en la ciudad, sino poner el urbanismo y el suelo al servicio de la producción de vivienda, ahora al amparo del art. 47 CE. El objetivo político del Gobierno al presentar la Ley era, una vez más, disminuir el precio del suelo y facilitar la construcción de viviendas. Las principales novedades que introduce la reforma de 1990 son: (i) Adquisición gradual de las facultades urbanísticas por el propietario si cumple en tiempo y forma los deberes legales que impone la Ley y el planeamiento; (ii) perfección del sistema de equidistribución mediante la técnica del aprovechamiento tipo, también en suelo urbano, y como forma de adquisición de suelos para dotaciones; (iii) mayor discrecionalidad a los sistemas de ejecución y gestión, permitiendo su sustitución por sistemas públicos en caso de incumplimiento; y (iv) un nuevo sistema de valoración del suelo en correspondencia con las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas y consolidadas. Como podemos ver, la reforma legal no tiene por objeto revisar o renovar el modelo o instrumentos de planeamiento, y más tras su deriva constitucional posterior. Sus objetivos y contenidos responden a otras preocupaciones que tienen que ver esencialmente con el derecho de propiedad y con la gestión urbanística. Sin embargo no deja de sorprender que a finales de los años 80, cuando se elabora la Ley, nada se diga de un planeamiento urbanístico que, como vimos, no estaba dando respuesta a las necesidades de los municipios en la disposición de suelo apto para la edificación.

La LS90 sí introduce una importante novedad en el Plan General, y es el conferir carácter normativo a la programación —Programa de actuación—. El TR76 incluye el programa de actuación como un documento que debe incorporar el plan (art. 12 Tres). Será en el art. 41 RPU donde se concretará el contenido del programa de actuación del plan general: objetivos, directrices y estrategias a largo plazo; previsiones concernientes a la realización de los sistemas generales; etapas cuatrienales para desarrollar el suelo urbanizable programado; y los plazos para completar la urbanización en suelo urbano o para realizar las operaciones de reforma interior. La eficacia jurídica de este documento para E.GARCIA DE ENTERRIA y L.PAREJO (1979:266) es tan normativa como el resto del plan y su función ordenadora es «la vinculación en el tiempo de la Administración a llevar a efecto las actuaciones programadas...»³⁶⁴. La programación

³⁶⁴ «El programa de actuación del plan general de ordenación y el programa de actuación urbanística, no obstante coincidir parcialmente en sus denominaciones, aparecen perfectamente distinguidos en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y en el Reglamento de Planeamiento, respectivamente, en

incorporada al plan general mediante el documento de programa de actuación, no cumplió la función para la que se había diseñado. Las administraciones competentes nunca otorgaron la importancia real que tenía la programación de las actuaciones previstas por el plan, ni exigieron, con las herramientas que la ley les otorgaba para ello, que los particulares cumplieran los plazos cuatrienales que el plan establecía. La programación, como el Estudio económico-financiero, eran documentos sin contenido normativo ni regulador de las condiciones de edificación de las parcelas, por lo que en muchos planes no dejaban de ser documentos justificativos e interpretativos, a los que las administraciones no daban carácter vinculante o ejecutivo. Ello suponía que la esencia de toda planificación, el cumplimiento en un tiempo determinado de las previsiones del plan para así lograr los objetivos del mismo, quedaba desvirtuada. El plan era una norma pero no un programa o una estrategia para la ciudad. Así en la Exposición de motivos de la LS90 se hace una especial mención a:

«la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en la medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial».

Si no se cumple la programación, y no se desarrollan en los plazos y con orden previsto, los suelos clasificados para su transformación o las actuaciones en la ciudad construida, las consecuencias serán, a juicio del legislador de 1990:

«El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas...» (Exposición de Motivos LS90).

los párrafos 1-c) y 3- d) del artículo 12 de aquélla y en los artículos 19.1 -c) 26 y 41 de éste, y en el artículo 16 de la primera y en los artículos 71 y 72 del segundo, siendo el primero documento del plan en el que se recogen las previsiones para la electiva realización en el tiempo de sus determinaciones, diferenciando los objetivos, directrices y estrategia del desarrollo del plan a largo plazo para todo el territorio, la programación específica de la realización de los sistemas generales, la programación en dos etapas cuatrienales de la ejecución de las determinaciones relativas al suelo urbanizable programado y los plazos en que deban materializarse las actuaciones de urbanización o reforma interior en suelo urbano,...» (STS 07.02.1990. FJ2º).

Esta es la preocupación de la reforma legal de 1990. Una vez más no es el modelo de ciudad sino la lucha contra la especulación del suelo causa de un fuerte incremento del precio del suelo y la vivienda. Y para afrontar ese problema, ahora constitucionalizado, se opta por: reformar el estatuto del propietario mediante la adquisición gradual de facultades urbanísticas; incrementar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento; dotarse de mayores herramientas para intervenir en el mercado inmobiliario y favorecer la adquisición de suelo mediante un nuevo sistema de valoración en función de las facultades realmente adquiridas; y generalizar la técnica de equidistribución en suelo urbano mediante al aprovechamiento tipo.

El legislador lleva a su máxima expresión los mandatos constitucionales de la función social de la propiedad y los principios y derechos del art. 47 CE, de tal suerte que el artículo 1 LS90 (art. 5 TRLS92) establece con total claridad que la «función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas de adquisición y condiciona su ejercicio». Las facultades urbanísticas que reconoce la Ley (a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación) no son inherentes a la propiedad del suelo. La adquisición gradual de las facultades por el cumplimiento de los deberes y cargas que ellas conllevan suponen la incorporación de las mismas como parte del derecho de propiedad, cuya naturaleza estatutaria queda mucho más evidente. Para la Ley una cosa es la propiedad inmobiliaria o del suelo y otra la propiedad urbanística (art. 23 TRLS92), que nace del planeamiento y se completa mediante la adquisición gradual de las facultades urbanísticas. La propiedad del suelo —fundaria— no tiene otro derecho que usar y disfrutar de la naturaleza agrícola, forestal, ganadera o cinegética de los mismos (art. 15 TRLS92), naturaleza rústica hasta que el plan clasifique el suelo como urbano o urbanizable en función de su situación o aptitud. Esa propiedad tiene un valor inicial que refleja solo su rendimiento (real o potencial) rústico. La propiedad urbanística, por tanto, será una propiedad empresarial, vinculada a su transformación, pues sin «hacer», sin cumplir los deberes inherentes a la transformación del suelo, la propiedad inmobiliaria no se convertirá en urbanística. Como puede suponerse, el debate político y doctrinal en torno a la LS90 fue intenso tanto en su tramitación parlamentaria como en el desarrollo de la Ley, trasladado a la revisión constitucional³⁶⁵. Para J.GONZALÉZ PEREZ (1993:119) la LS90 desfigura el derecho de

³⁶⁵ Resulta muy interesante al respecto del debate político acerca del contenido urbanístico de la propiedad J.C.TEJEDOR BIELSA (1998:141 y ss). La posición en el debate parlamentario del Grupo parlamentario Popular fue defender que el derecho de propiedad sobre el suelo engloba todas las facultades vinculadas al proceso

propiedad urbana pues fue desprovisto de sus facultades inherentes. Es un derecho vacío de facultades urbanísticas. A su juicio «El propietario urbano ha quedado degradado a la mera condición de agente de la Administración Pública». Para T.R.FERNÁNDEZ (1993:115 y ss) el derecho de propiedad del suelo es un «derecho encerrado en límites precisos», definida su extensión por la legislación urbanística y por los planes. La ley parte de la situación y realidad del suelo. Así el suelo no urbanizable es al que no se añade nada al contenido natural del derecho de usar y disfrutar de su situación. Será el suelo urbano y urbanizable al que se le añaden facultades que le conferirán un mayor derecho, y un mayor valor. Se trata de una «donación modal» que requiere el cumplimiento de unas obligaciones por el propietario que le llevarán a adquirir e integrar en su patrimonio esos contenidos adicionales que el planeamiento le da. La concepción estatutaria de la propiedad del suelo nacida en 1956, se lleva en 1990 a sus últimas consecuencias, naciendo una propiedad «secuencial» con una clara trascendencia en la ejecución del planeamiento. La adquisición gradual de facultades urbanísticas, y los plazos legales que se establecen para cumplir cada una de ellas, tienen un claro objetivo como ya expusimos: obligar al propietario a cumplir sus obligaciones de urbanizar y edificar para evitar la retención especulativa del suelo. Y para lograr ese objetivo la LS90 utiliza dos herramientas: el régimen de valoraciones del suelo y la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, entendida como la no adquisición de las facultades en los plazos fijados por el plan urbanístico, o en su defecto, por el propio TRLS92³⁶⁶. Nos interesa esta segunda herramienta porque hemos de vincularla a la programación del plan general, y por tanto, al modelo del plan.

El art. 207 TRLS92 incorpora la expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad — o la venta forzosa, art. 227 TRLS92—, y en concreto «Por inobservancia de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación,...»³⁶⁷. Estamos ante un derecho otorgado (a urbanizar, al aprovechamiento

urbanizador y edificatorio. A su juicio el sistema de adquisición gradual de facultades suponía una auténtica vulneración del contenido esencial del derecho constitucional de propiedad, pues hacia a este irreconocible. Estas ideas, como es de suponer, inspirarán la legislación del suelo que a partir de 1996 impulsará, y aprobará, el Gobierno del Partido Popular. El Grupo Socialista mantuvo la idea que el derecho de propiedad urbanístico no incorpora las facultades sino que en todo caso posibilita su adquisición de forma gradual mediante el cumplimiento en plazo de los deberes y obligaciones que marca la ley y el plan.

³⁶⁶ El debate sobre la constitucionalidad de la LS90 (STC 61/1997) en el aspecto de la concepción del derecho de propiedad confirmó la posición del Gobierno.

³⁶⁷ T.R.FERNÁNDEZ (1993:125) expone una más que fundada crítica a este precepto, ya no tanto desde una concepción jurídica, sino desde el conocimiento de la realidad del planeamiento y de las administraciones municipales que lo tiene que aplicar, impulsar y hacer cumplir. El incumplimiento de los plazos para obtener el derecho a urbanizar y al aprovechamiento urbanístico, puede depender de los propietarios, pero las más de las veces puede depender de la propia administración que tiene que aprobar los instrumentos de planeamiento y gestión. Pero

urbanístico, etcétera) con una condición jurídica suspensiva o resolutoria y ante un término o plazo que en caso de incumplimiento supone la extinción del derecho, si bien no de forma radical o gratuita. El propietario incumplidor, y por lo tanto sancionado, deberá recibir una cuantía económica al menos por los gastos en lo que haya incurrido, pero el valor del suelo variará en función del grado de adquisición de facultades. Por tanto el plan deberá programar todas y cada una de las actuaciones posibles en suelo urbano y urbanizable (desarrollar el planeamiento para poder urbanizar; equidistribuir y ceder y así poder adquirir el aprovechamiento urbanístico; y edificar) y estar atento a que se cumplan los plazos. La Exposición de motivos, apartado V, de la LS90, es clara en este aspecto: «Para la correcta aplicación del esquema de configuración de las facultades urbanísticas que se establecen en la nueva Ley adquiere importancia primordial la programación que ha de contener el planeamiento». Esta novedad va a suponer la vuelta a una mayor rigidez del planeamiento, no en su forma pero sí en su ejecución. No se olvide que la misma es una función pública cuya finalidad es garantizar la realización efectiva del planeamiento y por tanto la transformación del territorio mediante su urbanización, por lo cual la obligación de la administración será que los plazos se cumplan. Ello va a conllevar también una nueva posición de la administración local, que deberá ser mucho más protagonista. En concreto el TRLS92 en los arts. 14 (derecho a urbanizar), 18 y 19 (derecho al aprovechamiento urbanístico), 23 (derecho a edificar) y 27 (derecho a la edificación) establecían cómo debería proceder la administración en caso de incumplimiento de los plazos. En cada caso la extinción del derecho lo sería a través de un procedimiento, de una declaración expresa, resolución administrativa, previa audiencia al interesado en la que se expresase si se opta por la expropiación o la venta forzosa. Por tanto, la actividad de la administración se veía reforzada y su control sobre la ejecución del planeamiento ya no era una mera tutela o impulso, sino una obligación de velar por el mismo y sancionar en caso de incumplimiento, sustituyendo al particular incumplidor en su posición jurídica. Como es fácil de imaginar, la realidad cotidiana del actuar de los ayuntamientos españoles iba a ser bien distinta de la imaginada por el legislador³⁶⁸.

sobre todo ese incumplimiento se hace más patente en actuaciones sistemáticas con multitud de propietarios y en los que no existe un propietario mayoritario. En estos casos la actitud de la administración debería ser activa y asumir el protagonismo necesario para que el plan se cumpla. Por último, ni social ni financieramente la mayoría de los ayuntamientos españoles tenía en 1992, y sigue sin tener hoy, capacidad para afrontar una suerte de complejos y largos procesos expropiatorios de suelo en coyunturas económicas que pueden resultar muy adversas.

³⁶⁸ El art. 42 TRLS92 establece la posibilidad de subrogación de las Comunidades Autónomas por inactividad de las administraciones locales en el ejercicio de la potestad de expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa. Pocos ayuntamientos —por ejemplo, el de Logroño— fueron celosos cumplidores, al menos en las formas, de sus obligaciones en caso de incumplimiento de plazos.

La otra novedad más importante para definir el modelo de ciudad que contenía la LS90 incluía lo relativo a la gestión del suelo urbano: las actuaciones asistemáticas (art. 44 a 51 TRLS92), la generalización de la técnica de la equidistribución en suelo urbano mediante el aprovechamiento tipo (art.33 TRLS92), y la obtención de terrenos dotacionales mediante transferencias de aprovechamiento (art. 57 a 62 TRLS92). Al comentar la legislación del año 1975 hice referencia a que con la misma se produjo una vuelta al suelo urbano, a la ciudad construida. La novedad que introduce la LS90 es dotar al sistema urbanístico de herramientas poderosas —de las que hoy son herederas directas las actuaciones de dotación— para intervenir en la ciudad edificada con el objeto de mejorar sus dotaciones y equipamientos e introducir la equidistribución en suelo urbano³⁶⁹. Las transferencias de aprovechamiento urbanístico son una técnica jurídica aplicable al suelo urbano que permite resolver los desajustes entre el aprovechamiento real asignado a una parcela por el plan y el patrimonializable por su propietario, lo que posibilita la equidistribución en suelo urbano y la adquisición gratuita de suelos para dotaciones y equipamientos. La LS90 supone la plena legalidad de la técnica que idearán J.GARCIA-BELLIDO y su equipo en los planes de Petrer y Elda³⁷⁰. Pero lo más trascendente será la tremenda complejidad que este sistema introducirá en el plan para aquellos

³⁶⁹ En relación con el aprovechamiento urbanístico y las actuaciones asistemáticas en suelo urbano resultan de gran interés, por lo específico de sus trabajos, las opiniones de J.M.MERELO ABELA (1991), J.L.LASO MARTÍNEZ y V.LASO BAEZA (1995) y J.C. TEJEDOR BIELSA (1998).

³⁷⁰ Para poder aplicar las transferencias de aprovechamiento es preciso que el plan establezca en suelo urbano una o varias áreas de reparto y el aprovechamiento tipo de las mismas («superficie construible del uso y tipología edificatoria característica del área de reparto correspondiente, por cada metro cuadrado de suelo de dicha área» (J.M.MERELO ABELA [1991:82]). El aprovechamiento patrimonializable que corresponderá legalmente a un propietario de una parcela de suelo urbano será el 85 por 100 del aprovechamiento tipo [superficie de parcela x A.T x 0,85]. El plan ha podido asignar a esa parcela de suelo urbano una edificabilidad y unos usos que resultan superiores al aprovechamiento patrimonializable por el propietario. Entra entonces en juego la técnica de las trasferencia, pues si el propietario quiere agotar el aprovechamiento urbanístico de la parcela, tendrá que adquirir ese aprovechamiento que le falta de otra parcela que esté en situación inversa (acuerdo directo y voluntario entre propietarios). Si el propietario no quiere agotar el aprovechamiento real superior al patrimonializable, puede solicitar licencia y renunciar al mismo, salvo que el plan, establezca las trasferencias como forzosas. Este supuesto ocurrirá cuando el plan (art. 191-192 TRLS92) establezca unas condiciones de altura o volumen como mínimas y obligatorias, en cuyo caso siempre se deberá agotar el aprovechamiento real de las parcelas conforme a la maqueta prevista por el mismo. En estos casos se puede dar la transferencia coactiva de aprovechamiento. A la administración se le asignaba una intervención mediadora que le iba a hacer protagonista, en muchos casos del sistema (art. 194 TRLS92) de tal forma que los ayuntamientos ocupaban la posición de los particulares y se convertían en «bancos» de transferencias que eran adquiridas directamente por los propietarios para completar el aprovechamiento real.

municipios cuya población sea superior a 25.000 habitantes a los que se aplica plenamente la LS90³⁷¹.

El TRLS92 refunde la legislación de 1976 (TRLS76) y la LS90. El texto de 1990 en sus 101 artículos no dedica ninguno de ellos a los instrumento de planeamiento que por tanto siguen siendo los que diseñó la LS56 y completó y reformó la LS75. Pero sobre el esquema de los planes generales de 1975, la LS90 introducía una compleja, y desde entonces, pesada, carga: la delimitación de áreas de reparto, cálculo de aprovechamiento tipo, fijación de coeficientes, y determinación sobre cada parcela de suelo urbano de los aprovechamientos reales de las mismas. Ello supone que el plan, si alguna vez tuvo un carácter más estratégico y flexible como «idea de ciudad», ahora lo perderá en detrimento de una compleja suerte de precisión matemática delimitadora del derecho de propiedad. Las consecuencias de este nuevo planeamiento «de jerga» y cada vez más complejo las estamos viviendo con cierto dramatismo, pues han alejado la idea de plan de la realidad social a la que debería responder el instrumento.

El TRLS92 introduce novedades en el contenido de los planes. Así el art. 70 TRLS92 (anterior 10 TRLS76) va a definir los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) — el TRLS76 los denominaba Planes Generales Municipales de Ordenación— y mantiene las tres ideas claves: establecimiento del régimen jurídico del suelo mediante su clasificación; definición de los elementos fundamentales de la estructura general para la ordenación urbanística del territorio; y programación para su ejecución y plazo mínimo de vigencia. Régimen de propiedad, estructura o modelo territorial y programación, seguirán siendo las tres piezas esenciales en que se sustenta un plan, pero no en la misma medida e intensidad, pues van a cobrar mucha más importancia la primera y tercera idea. El art. 71 TRLS92 (anterior 11 TRLS76) sobre el objeto del plan se mantiene inalterado. Será el art. 72 TRLS92 (anterior 12 TRLS76) donde al establecer las determinaciones que debe contener el plan introduce:

«b) Delimitación de áreas de reparto de cargas y beneficios y fijación de los aprovechamientos tipo en suelo urbanizable programado y, en su caso en suelo urbano, de conformidad con lo establecido en el capítulo siguiente y en la disposición adicional primera.

³⁷¹ La Disposición Adicional Primera establece que la LS90 será de aplicación general en los municipios de población superior a 25.000 habitantes o entornos metropolitanos u otros municipios de población inferior delimitados por las CC.AA. En los municipios en los que no se aplica íntegramente la Ley no es necesario delimitar áreas de reparto ni calcular el aprovechamiento tipo en suelo urbano, y la expropiación-sanción por incumplimiento de los plazos para urbanizar será facultativo y no obligatorio.

c) Usos, intensidades y tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior a desarrollar mediante planeamiento especial, salvo que el ámbito de este planeamiento constituya un área de reparto independiente. [...]

h) Plazos para la aprobación del planeamiento parcial».

Del mismo modo se introduce un apartado 5 en el que se concreta el contenido del programa de actuación del plan general, y que se relaciona directamente con el cumplimiento de plazos en suelo urbano y urbanizable³⁷². Estas determinaciones van a cambiar los planes que hasta la fecha se elaboraban y aprobaban. Serán más complejos, técnicos, casuísticos y rígidos.

Un buen ejemplo de la complejidad formal que para el planeamiento introdujo la LS90 lo podemos encontrar en que cuando se habla del planeamiento de los años noventa, se acaba explicando las técnicas instrumentales para lograr la equidistribución ya no solo en el suelo urbanizable (aprovechamiento medio) sino en el urbano (aprovechamiento tipo)³⁷³. Si la tendencia de los nuevos planes era tener una mirada más estratégica y atender más al proyecto urbano que al plan³⁷⁴, su tecnificación excesiva iba a convertir el plan más en un instrumento de

³⁷² «5. Los Planes Generales deberán incluir un Programa de Actuación que establecerá:

- a) Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito.
- b) Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales.
- c) Las etapas cuatrienales en que han de aprobarse los Planes Parciales en el suelo urbanizable programado.
- d) En suelo urbano que no deba ser objeto de desarrollo de planeamiento de reforma interior, los plazos en que ha de darse cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización y de solicitar licencia cuando se actúe sistemáticamente, así como los plazos para convertir la parcela en solar y solicitar licencia de edificación cuando se actúe asistemáticamente.
- e) Para las áreas del suelo urbano remitidas a planeamiento de reforma interior, el plazo para su aprobación.»

³⁷³ Por ejemplo, O. RULLAN SALAMANCA (1995:190 y ss) «Supone una demarcación previa de las llamadas Áreas de Reparto que en suelo urbano serán tantas como se considere, en S.U.P. Constituirán un área de reparto todos los sectores de cada cuatrienio y en S.U.N.P. será área de reparto en ámbito de cada P.A.U.7. A éstas se le asigna un aprovechamiento tipo homogéneo de referencia y en ellas se equidistribuye. Son, por tanto, los ámbitos geográficos en cuyos límites se corrigen los agravios comparativos que supuso la “lotería del planeamiento”». Como se puede observar, los planes comienzan a tener otras preocupaciones, más propias de la gestión urbanística, que del planeamiento.

³⁷⁴ Ejemplo de ello nuevamente es la ciudad de Zaragoza El plan de 1986, como en otras tantas ciudades españolas, se había aprobado en una etapa de desaceleración del crecimiento y la demanda de suelo y vivienda. Se optaba por un urbanismo cualitativo y de reequilibrio urbano. Su principal objetivo, como todo el urbanismo de la primera etapa democrática, era solucionar las carencias urbanas heredada por el acelerado crecimiento anterior. Pero, como en Madrid, el cambio de ciclo económico de los últimos años 80, el planeamiento iba a resultaba opresivo para una nueva etapa de modernización y crecimiento económico. Por ello, son los años en los que, de una parte, se produce la aparición del nuevo instrumento de planificación económica y social, los llamados planes estratégicos. Por otra parte prácticamente en paralelo, la ciudad se plantea también entonces algunos grandes proyectos urbanos que no tenían cabida en el Plan anterior como pueden ser el nuevo trazado de la línea del AVE, el proyecto de riberas, o los grandes desarrollos residenciales y comerciales en suelo urbanizable, apoyados en grandes

gestión en suelo urbano y urbanizable que en una estrategia de ciudad con aspiraciones de transformación y mejora urbana. La técnica iba a imponerse a la idea, la gestión a la ciudad, pero aun así los efectos en la ciudad no serían los deseados por la ley³⁷⁵.

Pero este camino de la complejidad no había hecho más que comenzar en 1990. La siguiente e importantísima novedad en lo que a la legislación estatal se refiere, sería la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Pero con anterioridad debo hacer tres breves anotaciones por su trascendencia e importancia posterior. De una parte, la aprobación en la Comunidad Valenciana de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). Esta importante novedad en nuestro Derecho Urbanístico —seguida por Castilla-La Mancha (1998) y Extremadura (2001)—, parte de entender la producción de la ciudad y la urbanización como una típica función pública en la que debe introducirse la actividad empresarial y la concurrencia. Ello no va a significar eliminar al propietario, pero sí someter su actividad a la libre concurrencia. El Preámbulo de la Ley no puede ser más expresivo de la situación, cuatro años después de promulgada la LS90, y como el legislador autonómico aporta una novedad para superar el mal endémico de la especulación del suelo—recordemos la Exposición de motivos de la Ley de 1956—:

«En pocas palabras: La calificación urbanística de los terrenos se convirtió en una forma de atribuir rentas de monopolio a su dueño, quien procurará enajenar el suelo incorporando las plusvalías en el precio de venta y provocando una secuela inflacionista que paradójicamente obstaculiza la ejecución del Plan. El propietario no es, necesaria ni frecuentemente, promotor inmobiliario. El verdadero promotor para desarrollar su actuación se ve obligado -por la Ley- a iniciarla con la compra de mucho terreno encarecido. Su demanda fomenta el incremento de precios y detrae recursos financieros que potencialmente podrían destinarse a la ejecución de las infraestructuras de urbanización necesarias.»

La introducción en la LS90 de una programación más exigente por los planes, sancionando su incumplimiento incluso con la expropiación, tampoco estaba dando resultado, estaba siendo «fallida»:

nuevas infraestructuras (Valdesparteras, Arcosur o Puerto Venecia) volviendo a un urbanismo expansivo y con un efecto demoledor en la ciudad construida.

³⁷⁵ «Para hacer un urbanismo de calidad no son precisas tantas leyes con tantos artículos, ni reglamentos de desarrollo, ni una clase y categorías de suelo más al servicio de la propiedad que del urbanismo, ni tanto plan ni tanto “instrumento” de ejecución, ni un argot tan artificioso». J.ENERIZ OLAECHEA (2010:15)

«En la práctica, los plazos de ejecución de los planes raramente se cumplen. La expropiación-sanción al propietario no es fiable como garantía sistemática de la dirección pública del Urbanismo. Aceptado que el propietario civil sea agente central del Urbanismo la Administración o la sociedad civil difícilmente asumirán la expropiación-sanción sistemática, salvo para supuestos excepcionales de singular justificación».

Pero no menos acertadas y drásticas son las reflexiones que el legislador dedica al plan, y que hoy podíamos suscribir y rubricar con total actualidad. Traumática su elaboración y su inevitable modificación. «El sistema de planeamiento urbanístico está fuertemente jerarquizado y carece de flexibilidad. Sin embargo la vida social moderna presenta una heterogeneidad y mutabilidad incompatible con un sistema de planificación urbanística rígido».

Por lo tanto se requería de otras medidas paliativas. El legislador valenciano proclama que quiere «sustituir el antiguo modelo» urbanístico español que ha colapsado por «hipertrofia legislativa de enorme complejidad». Y para ello, su premisa básica será:

«La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial».

Asistimos al nacimiento del Agente Urbanizador³⁷⁶. Se trata —en palabras de G.R. FERNÁNDEZ FÉRNANDEZ (2017:69)— de regular

«en el sistema de producción privada de suelo un procedimiento selectivo del operador ejecutivo de la actuación urbanizadora mediante la introducción de la “variable concurrencia de tipo concesional”,...».

³⁷⁶ Algo por otra parte nada novedoso, pues nuestra legislación de Ensanche ya contemplaba esta forma de actuar. Así, a modo de ejemplo, el Ayuntamiento de Pamplona, amparándose en la Ley de Ensanche de 1985, en 1911, aprobó las condiciones ofertadas por el concesionario D. Ángel Galé Hualde para promover el Ensanche de la ciudad. (J.M.ORDEIG CORSINI, 1992:93)

Pero también la LRAU introduce otra novedad muy relevante, y a los efectos del modelo urbano demoledora. El suelo urbanizable ya no será programado o no programado. El plan general no programa suelo, sino que lo remite a otro tipo específico de plan: El programa de desarrollo de actuación integrada (PAI) que necesita, según el Preámbulo legal, del «compromiso, efectivo y voluntario, asumido por su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas». Este promotor podrá ser el propietario o un empresario ajeno a la propiedad del suelo (gestión indirecta y concurrencial). Para evitar la anterior rigidez del plan que favorecía la retención especulativa de suelo, la puesta en el mercado de los distintos Sectores será una decisión empresarial privada (podrá también ser pública) que se activará por la presentación del Programa ante el Ayuntamiento por cualquier empresario promotor o urbanizador. El sistema, aparentemente muy garantista en cuanto al procedimiento de selección del urbanizador, transparencia, derechos de los propietarios, etcétera³⁷⁷ — además de tener que ser reformado en sucesivas ocasiones para mejorar su calidad y seguridad jurídica— produjo un efecto perverso en el territorio. En caso de ciclo económico expansivo, y más tras la LS98, el sistema favorecía el crecimiento disperso, desordenado, incontrolado y muchas veces abusivo. Las pequeñas, y no tan pequeñas administraciones locales, no pudieron hacer frente, ni quisieron, a la inversión empresarial en sus términos municipales de urbanizaciones de viviendas adosadas, centros comerciales y de ocio, o campos de golf, dispersos en toda la Comunidad Valenciana. Esa no era ni la voluntad de la Ley ni el deseo del legislador, pero al establecer una posibilidad real de ejecutar, o modificar, el planeamiento por la sola lógica empresarial³⁷⁸, las consecuencias fueron devastadoras para la sostenibilidad urbana y territorial. No con la intensidad de la legislación valenciana o castellano-manchega, el Agente Urbanizador vino para quedarse, y finalmente fue adoptado, con mayor o menor convencimiento, por todas las legislaciones autonómicas, como un sistema más de gestión urbanística. La LS07 incorpora y regula el régimen de libre empresa en la gestión privada para la gestión del suelo, la urbanización e incluso la edificación y rehabilitación.

Otra importante novedad en nuestro sistema fue la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística del País Vasco —*Ley Maturana*—; y la Ley Foral 10 /1994, de 4 de julio, del

³⁷⁷ Véase como defensa crítica del sistema G. R. FERNÁNDEZ FÉRNANDEZ (1998: 89-112; y 2005)

³⁷⁸ La función pública urbanística y la potestad pública del planeamiento local y autonómico no desaparecía en modo alguno por la Ley, pero la dejación de la misma que se hizo por muchos ayuntamientos requeriría otras reflexiones.

Parlamento de Navarra, que introdujeron la obligación de reservar en los planes generales municipales suelo residencial destinado a vivienda de protección pública con el objeto de garantizar suelo para satisfacer el derecho a la vivienda. La Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco sienta las bases para que los ayuntamientos puedan delimitar sectores de suelo urbano o urbanizable en los que cumplir las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial sobre viviendas sometidas a cualquier régimen de protección oficial. Pero será en la Ley 17/1994, donde se establezca con rotundidad un estándar de suelo para vivienda protegida en base a la preocupación por hacer efectivo el derecho a una vivienda digna³⁷⁹. El objeto de la Ley no puede ser más evidente:

«Art. 1. 1.- El establecimiento de los estándares a adoptar por los municipios en orden a la calificación en su planeamiento municipal de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública».

Se establecen como estándares de planeamiento para los municipios de más de 7.000 habitantes, la obligación de calificar en sus planes como suelo destinado a construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie suficiente para materializar el siguiente aprovechamiento: En suelo urbano «el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución,...».Y en suelo urbanizable programado, «para cada uno de los cuatrienios, y en suelo apto para urbanizar, el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo».

La Ley Foral más modesta en su planteamiento introduce en su artículo 74 que los planes municipales deberán incluir determinaciones que destinen como mínimo el quince por ciento de su nueva capacidad residencial a la construcción de viviendas de protección oficial³⁸⁰. Estas

³⁷⁹ «En la Comunidad Autónoma del País Vasco la carestía de la vivienda en los últimos años constituye una problemática grave y generalizada a todos los municipios que provoca que, actualmente, un porcentaje muy elevado de la población no pueda acceder a una vivienda. Esta situación exige que los poderes públicos adopten medidas a fin de poder hacer realidad el principio consagrado en el artículo 47 de la Constitución Española de que toda persona tiene derecho a una vivienda digna». (Exposición de Motivos de la Ley 17/1994)

³⁸⁰ El actual artículo 54 del texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio) establece con carácter general que la reserva o estándar será como mínimo el 50 por ciento de la nueva capacidad residencial que prevea el plan general municipal, y en la comarca de Pamplona se eleva la 70 por ciento. Este estándar se aplica a suelo urbano y urbanizable. En la Ley Foral 5/2015, que modificó la Ley Foral 35/2002, de ordenación del territorio y urbanismo, hubiera sido necesario, a mi juicio, «que el legislador afrontara esta problemática de los estándares de vivienda protegida con una nueva óptica y sensibilidad a la vista de la realidad actual del mercado inmobiliario, y no con la mentalidad propia de la época en que sufrimos la “burbuja inmobiliaria” y la escasez en la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de

tempranas legislaciones autonómicas manifiestan una preocupación, algo que como venimos viendo se repite desde 1956, por disponer de suelo para la construcción de vivienda protegida. En 1994 esa preocupación ya no es solo la voluntad de dar respuesta a un problema social, sino que es una obligación constitucional de facilitar el derecho a una vivienda digna. Los legisladores vasco y navarro se adelantan trece años al legislador estatal, que en 2007 fijará el estándar de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública [art. 20 1.b) TRLS15] en el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista en las actuaciones de nueva urbanización (suelo urbanizable) y 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (suelo urbano). La senda abierta en 1994 por estas normas introduce un factor clave de la sostenibilidad social en el urbanismo, y en el planeamiento, pero normas de este tipo deberán adecuarse a la realidad social de su tiempo y lugar, así como a la evolución del mercado y de la demanda de vivienda social o protegida. El art. 18 a) TRLS15, como ya encontramos en algunas legislaciones autonómicas, considera la cesión de suelo para la edificación de viviendas de alquiler como una dotación pública, suponiendo ello otra forma de poder hacer efectivo el derecho a la vivienda.

En 1993 se publica el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo urbano³⁸¹. Será quizás el punto de partida de la gran ofensiva liberalizadora del suelo que conducirá a la LRSV. A su juicio la falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros muchos sectores, por lo que se convierte en un grave problema estructural de nuestra economía. El Informe critica al excesivo intervencionismo y discrecionalidad municipal, lo que distorsiona el mercado y lleva a una mala asignación de recursos y a la creación de rentas monopolísticas. También critica duramente —la compara con la normativa “anti-propietarios” de la Unión Soviética— la legislación urbanística del suelo desde 1956 por dejar sin capacidad de actuación a propietarios y por no establecer reglas claras,

protección, corrigiendo de forma más realista los estándares que tiene Navarra y sobre todo habiendo modificado el apartado 7 que hace referencia a los suelos urbanos consolidados y que, a nuestro juicio, va a suponer una limitación, y un obstáculo, a determinadas actuaciones de renovación y regeneración en suelo urbano, así como una continua aplicación del párrafo segundo del apartado 2 de este mismo artículo. No haber suprimido esta obligación, o al menos haberla modulado, como se hace en el artículo 53.7 LFOTU-15 en su nueva redacción para los estándares dotacionales y de servicios en suelo urbano, es una de las críticas que podemos hacer a la Ley Foral 5/2015 por resultar el actual artículo 52 LFOTU-15 contradictorio e incongruente con toda la filosofía de la misma para el suelo urbano» (J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ, 2017:35).

³⁸¹ Documento denominado «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», Capítulo 10. Competencia en el Mercado de Suelo Urbano pág. 148 a 154). Véase el texto completo en la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 143 (1995), pág. 11 a 53. Resulta interesante J.L. GONZALÉZ BERENGUER-URRUTIA (1995:71-88).

lo que hace que prevalezca la discrecionalidad de la administración en cada momento y lugar. A su juicio, la rigidez de planeamiento, que por otra parte es modificable discrecionalmente, conduce a desajuste entre oferta y demanda. Propugna, en sus recomendaciones finales —pág.154 y 155—, la necesidad de utilización del suelo urbanizable de conformidad a la iniciativa particular y la conversión en urbanizable de todo el suelo nacional que no merezca protección. Estas ideas serán el sustento de las bases conceptuales de la legislación de 1998.

Tras este informe se constituyó en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo una Comisión de Expertos sobre Urbanismo que finalizó sus trabajos en noviembre de 1994. Esta Comisión concluyó sin una posición única, si bien la mayoría de sus miembros suscribió una posición común. En la misma se pusieron de manifiesto lo que iban a ser las dos «sensibilidades» del urbanismo español durante casi dos décadas: la liberalizadora del suelo como forma de controlar su precio siempre alcista; y la más tradicional, que dentro de la ortodoxia del sistema urbanístico español, apostaba por profundizar la línea del texto legal de 1990 y la legislación valenciana de 1994, reformando aspectos relevantes del sistema. Si bien no parece que esta fuera la principal cuestión de debate, la Comisión, en sus recomendaciones de avance normativo va a incluir —apartado F), puntos 62 a 76— una importante aportación sobre la «Calidad del entorno urbano: El urbanismo como sistema de protección de los valores de interés y de asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades». Se introduce por primera vez en la agenda del urbanismo español el concepto de «desarrollo sostenible de las ciudades» considerando que para lograrlo es necesario fomentar la participación pública en la elaboración y ejecución del planeamiento (62)³⁸²; o la mejora de los estándares urbanístico con especial atención a lograr aparcamientos para residentes que permitan «devolver la calle al peatón» (63). Los puntos 67, 68 y 69 introducen la necesidad de aplicar parámetros de calidad urbanística (densidades máximas, dotaciones,...) y la necesidad de flexibilizar el planeamiento adelantando, lo que en 2007 la Ley denominará actuaciones de dotación y complejos inmobiliarios urbanísticos. Pero la Comisión fue más lejos y los puntos 70 a 76 son una enmienda a la totalidad del modelo funcionalista y a la zonificación (70 y 71). Avanzan la necesidad de contemplar el impacto paisajístico (72) y de que la acción urbanística se base en «el respeto, la protección y la regeneración de los tejidos urbanos...» (73). Por último, el punto 76 anuncia la necesidad de que el planeamiento

³⁸² En este punto la mayoría de la Comisión propone que la ciudadanía tome mayor responsabilidad en la construcción y gestión de una ciudad ecológicamente de calidad, mientras que la minoría proponía adicionar un párrafo en el que se informase a los ciudadanos de lo que ha supuesto para ellos una política de suelo restrictiva, no solo desde el punto de vista de dificultar su acceso a la vivienda sino también de su calidad de vida (congestión, contaminación, carencia de espacios libres, etc)

urbanístico plantee un modelo sostenible de utilización del territorio³⁸³. A mi juicio la Comisión trazó una hoja de ruta que de haberse seguido en 1994 hubiera evitado muchos de los problemas sociales y ambientales que han sufrido nuestras ciudades y nuestro territorio en las últimas dos décadas. Pero como en el apartado siguiente desarrollaremos, las propuestas de reforma de la Comisión fueron inmediatamente olvidadas y ridiculizadas durante mucho tiempo en la opinión pública, pues el «milagro económico» español de los primeros años del siglo XX iba a tener en la construcción masiva de viviendas e infraestructuras uno de sus más firmes pilares y en la supuesta liberalización del suelo una de las consignas más repetidas. Estas políticas supusieron la pérdida de más de una década en incorporarnos a un modelo europeo de urbanismo y en cambiar nuestro paradigma urbanístico y territorial.

En las restantes cuestiones que abordó la Comisión de Expertos, las principales preocupaciones seguían siendo las mismas desde 1956: el precio y la disponibilidad-escasez del suelo urbanizado para construir viviendas asequibles; la recuperación por la comunidad de una parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística; y la lucha contra la especulación del suelo. J. M. BAÑO LEON (2009:57-60) sintetiza las dos posiciones que en relación a las cuestiones esenciales se manifestaron en la Comisión de Expertos —Documento de Salamanca—, y la doctrina urbanística española de la última década del siglo XX y primeros años del XXI. En cuanto a la concepción del planeamiento como función pública, se reconoce que la colectividad «decide cómo, cuándo y de qué forma hace la ciudad» así como que el urbanismo «no ha sido utilizado suficientemente como instrumento de acción positiva para la generación de la ciudad». Se propugna la simplificación, flexibilización y agilización del sistema de planeamiento (2). Los planes deben ser instrumentos menos formales y más sustantivos y que deben orientarse a facilitar la acción urbanística (3). Los planes no deben programar el suelo aunque sí incluir una estrategia de crecimiento y transformación urbana de la ciudad. Se propone la separación del plan general de los programas de actuación con carácter plurianual como instrumentos independientes (9 y 10). En cuanto a la clasificación del suelo, se pretendía una

³⁸³ (76) El planeamiento urbanístico, especialmente en las áreas metropolitanas, debe plantear un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de transporte colectivo (impidiendo de tal forma la formación de un modelo urbano que esté supeditado al vehículo privado y que, por tanto, conlleve costes energéticos y ambientales inaceptables) y de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelo rústico. En este sentido puede estudiarse la fijación de densidades mínimas en determinados suelos urbanizables, al objeto de no crear áreas cuya alternativa de transporte sea el vehículo privado y minimizar el consumo de suelo. La legislación urbanística estudiará la oportunidad de incorporar la recuperación medioambiental como parte de las cargas derivadas de la acción urbanizadora.»

simplificación en el sistema de clasificación (12), la opinión mayoritaria defendía una equiparación del suelo urbanizado con el «urbano no urbanizado» —lo que nos recuerda a las actuales situaciones básicas del suelo como rural y urbanizado—. La discrepancia estaba en si el suelo urbanizable debería ser el suficiente para atender a la demanda previsible de suelo y vivienda en cada momento o, por el contrario, debería aumentarse la oferta para lograr precios de suelo más baratos (13). La propiedad del suelo, la amplitud de la concepción estatutaria, también fue motivo de discrepancia, reproduciéndose las posiciones que expusimos al analizar la LS90. Así, la posición mayoritaria ponía el acento en la función social de la propiedad y el desapoderamiento de los propietarios de las facultades urbanísticas. La posición minoritaria optaba por defender el reconocimiento de un contenido sustantivo del derecho de propiedad, así como del protagonismo de los propietarios en la acción urbanizadora. Claramente se optaba por conferir carta de naturaleza al modelo que había introducido la legislación valenciana de 1994 (27) favoreciendo las «iniciativas de urbanización de suelos urbanos que no estén urbanizados y de los urbanizables». Por último, una discrepancia importante se manifestaba en la valoración del suelo urbanizable (41-59). La posición mayoritaria reconocía «una renta de posición, pero en ningún caso los componentes especulativos derivados de posible expectativas urbanísticas», mientras que para el sector minoritario y liberal, el único valor debería ser el catastral, partiendo de los valores de mercado. Como vemos, en la Comisión se pusieron de manifiesto las dos concepciones que han dominado en uno u otro momento, según la mayoría política, el sistema urbanístico español hasta 2007.

Pero sin duda lo que supuso un impacto de largo alcance en nuestro Derecho urbanístico en esa década fue la Sentencia de 20 de marzo, 61/1997, del Tribunal Constitucional que resolvía los recursos interpuesto por seis Comunidades Autónomas frente a la Ley 8/1990³⁸⁴, y por tres al TRLS9³⁸⁵. Las distintas CCAA recurrentes basaron su impugnación en la invasión competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que suponía la legislación estatal. El TC declaró la nulidad de todos los artículos que el legislador había otorgado el carácter de legislación supletoria, así como 76 artículo que se habían declarado de aplicación básica invocando determinadas competencias que la CE atribuye al Estado como exclusivas. La

³⁸⁴ Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados), promovidos respectivamente por el Parlamento de Navarra, Consejo de Gobierno de Cantabria, Generalitat de Cataluña, Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias.

³⁸⁵ Recurso de inconstitucionalidad —acumulados a los citados en la nota 202— 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, Diputación General de Aragón y la Generalitat de Cataluña.

sentencia, criticada por una parte importante de la doctrina científica³⁸⁶, no parece tener en consideración, en palabras de L.PAREJO ALFONSO (1997:316), que el propio Tribunal ya había reconocido un verdadero «orden constitucional medioambiental» (arts.45, 46 y 47 CE), lo que supone una orientación muy importante para poder definir, al menos, las líneas básicas de un modelo sostenible para el territorio. En cuanto a la supletoriedad, el TC argumentó que el mismo deriva de la norma jurídica que contiene la regulación de una materia por parte del legislador competente, que en España ya no es el Estado, sino las CCAA. En palabras de F.LÓPEZ RAMÓN (2013:47) al comentar la citada Sentencia: “La integración normativa corresponde a quien aplica el Derecho”. Al analizar los títulos competenciales la STC 61/1997 [FJ B) 5 a 11, pág. 221-236] es rotunda en cuanto a que del juego de los artículos 148 y 149 CE son las CCAA las que pueden asumir competencia exclusiva en las materias a que nos referimos, si bien esta ha de coexistir con aquellas que ostenta el Estado en virtud del art. 149.1 CE, y que como veremos salvan algunas de las cuestiones más importantes a mi juicio para el modelo de desarrollo urbano futuro (por ejemplo el medio ambiente). La competencia sobre urbanismo se reduce en las políticas de ordenación de la ciudad «en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». La CE no define qué hemos de entender por urbanismo pero sí proporciona principios rectores de la política urbanística (art. 47 CE) lo que obliga a integrar la competencia exclusiva autonómica con los referidos principios, pero ello no puede «legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo». La sentencia al estudiar con detalle la delimitación de las competencias del art. 149.1.1º CE, establece que no se puede confundir «condiciones básicas» con «legislación básica» y que las «condiciones básicas» no se identifican con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1. CE) que sirven como garantía a favor del individuo pero no como una técnica para determinar la competencia estatal³⁸⁷. Entre estas «condiciones básicas» está el ejercicio del derecho de propiedad, que corresponde al Estado a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles y el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social de la propiedad. «El Estado puede hacer referencia a las instrumentos urbanísticos [...] para trazar las líneas fundamentales de la propiedad urbana, pero no puede imponer el empleo de dichos instrumentos a las Comunidades Autónomas»³⁸⁸.

³⁸⁶ Por ejemplo, L.PAREJO ALFONSO (1997b:311 y ss)

³⁸⁷ Mantiene al respecto de este tema una interesante posición doctrinal, crítica con la doctrina constitucional, A.MENÉNDEZ REXACH (1997: 49)

³⁸⁸ F.LÓPEZ RAMÓN (2013:48)

Resulta muy importante recordar las restantes competencias estatales que limitan o modulan la competencia excluida de las CCAA, y por ende, sobre las que deberán fundamentarse desde la STC 61/1997 las distintas normas que sobre el suelo (ya no sobre ordenación del territorio y urbanismo) va a dictar el legislador estatal, y que como veremos, no van a ser ni pocas ni intrascendentes. Las competencias sobre legislación civil (art. 149.1.8ª CE) que va a permitir adoptar determinadas garantías y obligaciones para el tráfico inmobiliario. Del mismo modo la regulación de aspectos tan importantes para la ejecución de los actos de equidistribución, figuras como el complejo inmobiliario, derecho de superficie, etcétera que en el futuro iban a utilizarse como instrumentos de intervención en el suelo urbano de la ciudad construida. Así como todo lo que atañe a la inscripción registral de los actos urbanísticos. La competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1 13ª CE). El Estado ha invocado este título para establecer reservas mínimas destinadas a vivienda protegida, algo que a juicio de J.M. BAÑO LEON (2013:79) resulta de dudosa constitucionalidad si bien a mi juicio considero más acertada la opinión favorable que expresa A.MENÉNDEZ REXACH (1997:62). Competencias sobre expropiación y valoraciones expropiatorias de suelo (art. 149.1 18ª CE). Pero sin duda la más importante, como venimos repitiendo, para el modelo de desarrollo urbano, será la competencia sobre medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), pues a mi juicio, la CE incorpora el urbanismo al bloque ambiental de nuestra norma fundamental, dejando de tener como únicos objetivos la producción de viviendas, el precio del suelo o la recuperación de parte de las plusvalías generadas, para incorporar, quizás como el principal, la utilización racional de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente como así lo entendió la LS07³⁸⁹. Resulta muy revelador que el legislador de 1990 invocará muy tímida, y limitadamente, esta competencia, solo para alguno preceptos básicos que se dedicaban a regular el suelo no urbanizable, y que ninguna mención hiciera en relación al modelo urbano que hubiera apuntado, sin duda, hacia la sostenibilidad ambiental. El Alto Tribunal se pronunció de forma muy clara sobre la posibilidad para el legislador estatal de

«dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección a los elementos naturales, pero que no puede ser utilizado para establecer el régimen de usos del suelo, por ser este un aspecto propio de la legislación urbanística» (FJ 16).

³⁸⁹ A.MENÉNDEZ REXACH (1997: 35 y ss)

La declaración del TC que impide al Estado dictar normas supletorias si no ostenta competencia en la materia³⁹⁰, y la revivificación del TRLS76 (inconstitucionalidad de la Disposición Derogatoria única del TRLS92) supuso la confirmación definitiva de la eclosión del sistema urbanístico español, como un sistema único, que había dado comienzo con la distribución competencial de la CE, pero que tenía en el TRLS92 una «norma armonizadora» que daba a las CCAA una cierta garantía y seguridad en sus normativas que podían ser más limitadas, sectoriales o menos ambiciosas. Conocida la STC 61/1997, se promulga de forma inmediata el Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y posteriormente la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas urgentes en materia de suelo y finalmente la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril³⁹¹) de inspiración liberal. La respuesta de las CCAA a la situación creada por la sentencia no se hizo esperar. Si hasta 1997 las distintas CCAA habían sido más o menos prolíficas en legislar sobre esta materia, es cierto que se habían centrado mucho más en dictar normativa sobre ordenación del territorio o en materia urbanística de forma fragmentaria, respetando la base común del sistema. Cataluña (1990) y Galicia (1997) — reproduciendo la legislación de 1976 y apartándose de la estatal de 1990— o Navarra y Valencia en 1994, y Madrid (1995) — asumiendo la legislación de 1990, si bien Valencia será mucho más innovadora al introducir el «agente urbanizador» como único sistema de gestión— habían aprobado leyes propias y completas, lo que se conoce como «1ª generación» de legislación urbanística autonómica³⁹². Pero será a partir de 1997 cuando bien de forma urgente para llenar el vacío dejado por la STC 61/1997, lo que se conoce como leyes de «2ª generación»³⁹³; o bien ya a partir de 1999 —vigente ya la nueva legislación estatal liberalizadora— cuando se produce la eclosión legislativa de nuestro urbanismo, con las leyes de «3ª generación». Con una tendencia a incorporar las innovaciones de la legislación estatal de forma pragmática, y menos ideológica, en la mayoría de los casos³⁹⁴. Por tanto, el siglo XXI arrancará con 16 legislaciones urbanísticas (excepción de las Islas Baleares). Sin alterar el tronco común del sistema, sobre todo en aquello que más interesan a este trabajo, el modelo urbano como concepto — que no como realidad, como luego veremos— y el planeamiento, se produce una división entre las leyes que seguirán más fielmente la LS98 y aquellas otras legislaciones, la mayoría, que intentarían resistir de forma

³⁹⁰ J.M.BAÑO LEON (2009:72)

³⁹¹ Modificada por Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio; por Ley 53/2002, de 30 de diciembre; y por Ley 10/2003, de 20 de mayo.

³⁹² I.CARO-PATON y A.M. MARINERO (2007:27)

³⁹³ En concreto La Rioja y Castilla-La Mancha en 1998 y Aragón, Canarias y Castilla y León en 1999.

³⁹⁴ En 2001 se aprueban las leyes de Murcia, Cantabria, Extremadura y Madrid. Navarra, Cataluña y Galicia lo hacen en 2002. Por último País Vasco, La Rioja y Valencia aprueban sus nuevas leyes en 2006.

ecléctica esta concepción³⁹⁵. Esta actividad legislativa durará más de una década, a mi juicio perdida, pues cerrado el ciclo liberal en 2007, las CCAA volvieron a revisar sus legislaciones para, esta vez sí, acomodarlas al nuevo paradigma del urbanismo sostenible como veremos en el capítulo Quinto.

5. *Real Decreto-Ley 5/1996 y Ley 7/1997, Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, Real Decreto-Ley 4/2000, Ley 10/2003 y Sentencia 164/2001, de 11 de julio. La etapa liberalizadora.*

El 3 de marzo de 1996 el Partido Popular gana las elecciones generales tras 14 años de gobiernos socialistas. La investidura del Presidente Aznar, gracias al apoyo de su Grupo parlamentario al que se suman los quince votos de los nacionalistas de CIU, cinco de los nacionalistas vascos y cuatro de Coalición Canaria, supone un giro liberal en la política española, al que el urbanismo y la ciudad no van a ser para nada ajenos. El 4 de mayo de 1996 se produce la sesión de investidura y el 7 de junio —33 días después— se aprueba el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales —convertido en Ley 7/1997 de 14 de abril—. La Exposición de Motivos no puede ser más clara y rotunda:

«Dada la situación del mercado de suelo y la vivienda, se hace necesaria la aprobación de unas primeras medidas que ayudarán a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible. Las modificaciones propuestas de la legislación urbanística están también orientadas a simplificar los procedimientos y a acortar los plazos vigentes. Se conseguirá así, avanzar en el logro del objetivo público de garantizar con mayor facilidad el acceso a la vivienda y a reducir la enorme discrecionalidad ahora existente.»³⁹⁶

³⁹⁵ F.LÓPEZ RAMÓN (2013:51)

³⁹⁶ Esta situación de escasez de suelo urbanizado que hace que la vivienda se encarezca, y por tanto, deban adoptarse medidas urgentes para facilitar la construcción de viviendas, como recordaremos es la justificación de todas y cada una de las leyes urbanísticas españolas desde 1956. La sentencia del TC 137/2011, de 14 de septiembre al estudiar la constitucionalidad del Real Decreto-ley 4/2000, la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad, hace un repaso a cómo este argumento ha presidido toda la legislación desde la LS56: « En efecto, ya en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales se hizo referencia “a la situación del mercado del suelo y la vivienda” y a la necesidad de aprobar “unas primeras medidas que ayudarán a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible”, persiguiendo como objetivo público las modificaciones que entonces se efectuaron en la legislación urbanística, “garantizar con mayor facilidad el acceso a la vivienda”. (...) A la situación de rigidez del mercado inmobiliario a la que alude el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, y al objetivo de aumentar la oferta de suelo para reducir el precio de los productos inmobiliarios se refirió también la exposición de motivos de la Ley 6/1998,

El nuevo gobierno pondrá todos sus esfuerzos en lo que entienden por una necesaria e imprescindible liberalización de la economía española para lo que deben «eliminar los innumerables perjuicios generados por esta sobre regulación de la economía».

Las medidas que adopta, en relación al suelo, con la máxima urgencia son tres. En «el artículo 1, los Planes Generales de Ordenación Urbanística cuya tramitación comience tras la aprobación de este Real Decreto-ley contendrán una sola clasificación de suelo urbanizable. En el artículo 2, se modifica la cesión de suelo a los ayuntamientos situándola en el 90 por 100. El artículo 3 reduce los plazos de aprobación del planeamiento por los ayuntamientos».

La medida estrella, suprimir la categoría de suelo urbanizable no programado, responde al planteamiento liberal clásico de que la carestía del precio y la vivienda se debe a la falta de suelo derivada un sistema de planeamiento totalmente ineficiente para el libre mercado³⁹⁷. Llegaba a España, con algunos años de retraso, la revolución conservadora de los años ochenta. Como desde 1956 la carestía de la vivienda iba a situarse en el centro del debate urbanístico, olvidándose totalmente de las acertadas reflexiones que había introducido el documento de la Comisión de Expertos sobre modelo urbano. Curiosamente sería a partir de 1997 y hasta 2007 cuando más viviendas se construyan en España, pero también cuando más crezca el precio del suelo y la vivienda — según la Sociedad de Tasación desde 1996 a 2007 el precio de vivienda en

de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones, en la que el legislador advirtió de la limitada “oferta de suelo”, del “encarecimiento del producto final”, de la necesidad de buscar “una mayor flexibilidad que ... elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando” y señaló como objetivo de la ley “facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”».

³⁹⁷ Los teóricos de un urbanismo liberal como J.AZPITARTE (2018) siguen defendiendo las posiciones más extremas en relación a lo que a su juicio son disfuncionalidades del sistema urbanístico español —desde 1956— en relación con la economía, el emprendimiento y la libertad de empresa. A su juicio el planeamiento y la ciudad planificada como se entiende en España conllevan rigidez, burocracia, intereses políticos, corrupción y escasez especulativa de suelo. Frente a ello apuesta por un urbanismo liberal, espontáneo y dirigido por la empresa, el mercado y el emprendimiento como forma de lograr superar todas las disfuncionalidades del sistema. Al repasar (páginas 129-188) el proceso histórico del urbanismo español, define la Ley 7/1997 como un cambio de rumbo importante, un avance muy positivo en la necesaria política liberalizadora. Si bien a su juicio seguía siendo un «tímido intento de recalificar más terreno como urbano». La LRSV otorga una «mayor libertad de acción al ciudadano-empresario,...». Su reflexión sobre el modelo de ciudad es muy expresivo:

«...la opción de la libre elección y de múltiple oferta de modelos de ciudad puede materializarse indistintamente a través de ciudades privadas, barrios privados, ciudades con intervención mínima o, incluso, a través de ciudades públicas, en las cuales pueden ser implantados distintos modelos de desarrollo y de aprovechamiento urbano» (2018:185)

euros metro cuadrado subió en España un 112,7 %³⁹⁸. Mientras que en tres años (1987, 1988 y 1989) el precio había subido un 81,1 %, de 1990 a 1997 la subida se había frenado, siendo de un 12,7 %, e incluso en 1992 y 1993 había sido negativo — siendo a partir de 1998 cuando la escalada de precios fue imparable. Sin mayor profundidad se puede decir que si a la situación excepcional del trienio 1987-1990, la LS90 fue una respuesta útil, las legislaciones liberalizadoras desde 1996 no lograrán su pretendido objetivo sino más bien su efecto fue todo lo contrario³⁹⁹. Los efectos de esta norma⁴⁰⁰ los veremos al comentar la LS98, pero podemos adelantar que estas medidas, más el efecto del incremento de la actividad planificadora y urbanizadora privada —esencialmente en la Comunidad Valenciana por efecto de la LRAU— y la consideración del suelo urbanizable como clase residual para el planeamiento, iban a suponer un nuevo modelo de desarrollo urbano⁴⁰¹.

El 23 de mayo de 1997 el Consejo de Ministros aprobó el texto del Proyecto de Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV) que finalmente se convertiría en Ley 6/1998, el 13 de abril de 1998⁴⁰². Un año de tramitación parlamentaria que «suavizó» la Ley de sus manifestaciones más ideológicas pero que no la cambió. El Proyecto original tuvo que ser adaptado a la doctrina de la STC 61/1997, pero en modo alguno la Ley tenía una vocación urbanística en el amplio sentido que la tuvieron las leyes estatales que la precedieron. La LRSV

³⁹⁸ Realmente esta subida pudo ser mayor. F.LOPÉZ RAMÓN (2013:36) cita que la revalorización acumulada de los inmuebles llegó al 183 por 100. Un piso que a finales de 1997 tenía un precio de 300.000 euros, en 2006 podía valer 850.00 euros.

³⁹⁹ En el siguiente capítulo dedicare una mayor reflexión a las causas y efecto de la «burbuja inmobiliaria», pues tampoco me parece justo achacar toda la responsabilidad de la misma a las leyes del suelo de 1996-1998.

⁴⁰⁰ Los podemos sintetizar en: supresión de la distinción entre suelo urbanizado programado y no programado y la supresión de la programación y la reducción—eliminación en suelo urbano asistemático—de la cesión de aprovechamiento.

⁴⁰¹ Sobre el Decreto-Ley 5/1996, resulta de interés el número 149 (Julio-Agosto-Septiembre 1996) monográfico de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente

⁴⁰² F.E. RAMALO LÓPEZ (2018:245-252) realiza un interesante análisis de la LRSV en relación la modelo de desarrollo sostenible y sus consecuencias. A su juicio la Ley no logró ni abaratar del precio de la vivienda ni aumentar la cantidad de suelo urbanizable transformado. Si no se lograron los objetivos deseados por el legislador fue, principalmente, por dos factores. Las pretendidas medidas liberalizadoras no podían ser operativas inmediatamente, pues debían trasladarse a la legislación autonómica y a los planeamientos urbanísticos. Por tanto sus efectos se demoraron en el tiempo y en muchos casos cuando esto se comenzó a producir, el ciclo alcista había comenzado a ralentizarse para finalmente derivar en la mayor crisis inmobiliaria conocida en España. Por otra parte, se parte del error esencial de creer que el mercado del suelo funciona como el resto de mercados, a mayor oferta menores precios. Ello no es así. El mercado del suelo tiene unas características muy singulares que las autora describe en las páginas 249-252. El complejo, y singular, sistema urbanístico español no ayuda nada a la regulación del mercado del suelo, pues es poco sensible a sus especificidades, no comprende las fuerzas del mercado del suelo. Lo único que logra con su excesiva y rígida regulación de los usos del suelo, y el sistema de valoraciones, es encarecer el suelo.

tenía como objetivo favorecer una determinada política económica liberal, de la que el Gobierno era firme defensor, e intervenir en el mercado de la vivienda mediante un suelo más barato producto de una mayor competencia⁴⁰³. El apriorismo necesario para sustentar la Ley — en España el precio de la vivienda sube más que en otros países porque hay escasez de suelo urbanizable y porque la administración y el planeamiento restringen la oferta y la libre competencia— que había obtenido carta de naturaleza con el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1973⁴⁰⁴, ya había sido desmentido por el informe de la Comisión de Expertos. No faltaba suelo urbanizable, el problema estaba en que se produjera suficiente «suelo urbanizado», y que se produjera en las ciudades en que mayor demanda se producía, y ello no iba a resolverse con la liberalización generalizada del suelo. Esta idea, que se vería reforzada con el Real Decreto-Ley 4/2000⁴⁰⁵, no llevó a la bajada del precio del suelo, y la vivienda, esperada por sus promotores sino más bien a la generalización de las tensiones especulativas. No solo en las grandes ciudades se vivió una «burbuja» y una espiral del precio del suelo, acompañada de la presentación de planes y proyectos para clasificar millones de hectáreas de suelo rural en suelo urbanizable para los más diversos usos. Ello supuso la tendencia a una ocupación del territorio expansiva mediante viviendas unifamiliares en suburbios muchas veces alejados de la ciudad por decenas de kilómetros. Este panorama del «todo urbanizable»⁴⁰⁶ no nace, a mi juicio, por querer cumplir los mandatos constitucionales —art. 47 CE— que venimos viendo, sino por responder a una concepción ideológica y sobre todo, y ante todo, a una política económica basada en la construcción, las infraestructuras y obras públicas que conlleva una ocupación indiscriminada del territorio. Los efectos de este modelo para la sostenibilidad económica, social y ambiental son bien conocidos. En concreto el modelo de ciudad que había comenzado a definir la LS76 y que había continuado el TRLS92 —y que como vimos la Comisión de Expertos proponía profundizar— es radicalmente abandonado por unas leyes de la década liberal. Esta legislación, amparándose en la falta de competencia del Estado en política urbanística, olvida por completo

⁴⁰³ Para L.PAREJO ALFONSO (1998:37) la filosofía y objetivos de la LRSV es producir «una inflexión en el “modelo” establecido en el sentido requerido...y las exigencias —en la materia—de las reformas estructurales de que se considera precisa la economía española, es decir, con finalidad flexibilizadora y “liberalizadora”». Resulta también muy interesante en relación a la clara vocación liberalizadora de la LRSV para lograr reducir la carestía del suelo como problema de la oferta de vivienda A.MENÉNDEZ REXACH (2018:287-290).

⁴⁰⁴ La importancia de este informe en las leyes liberalizadoras es de sobra conocido. Su aparición supuso, en palabras de T.R.FERNÁNDEZ (1997:521), un viento liberalizador, con repercusión incluso en el seno del propio Gobierno socialista entre los Ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, y de Obras Públicas y Urbanismo, Josep Borrell. Pero también supuso la ruptura definitiva del consenso «en torno al ordenamiento urbanístico de 1956-1975, durante tanto tiempo percibido como la única política posible en esta materia».

⁴⁰⁵ Suprimiendo el último inciso del artículo 9.2 LRSV y estableciendo con claridad que todo el suelo era susceptible de ser urbanizado salvo el especialmente protegido.

⁴⁰⁶ Acertada expresión de G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017:87)

la ciudad y el territorio, una vez más, a favor de la vivienda —no como derecho sino como negocio y motor de la economía— y todos sus efectos. Interpretaciones exclusivamente economicistas como gusta hacer a parte de los economistas más liberales⁴⁰⁷ parecen desconocer totalmente, o hacen una lectura muy ideológica, de la Constitución y los preceptos del «bloque ambiental».

La LRSV, como ya no podía ser de otra forma, no es como las que le precedieron⁴⁰⁸. No es un nuevo marco general (aunque no urbanístico) para servir de «mínimo común denominador» de la unidad constitucional en la ordenación territorial y urbanística. Se reduce a una «reforma parcial,...en clave de “rectificación enérgica de alguno de los extremos de modelo establecido»⁴⁰⁹. Establece el régimen urbanístico de la propiedad del suelo así como los derechos y deberes de los propietarios (T.II); un nuevo sistema de valoraciones (T.III); y unos preceptos sobre expropiaciones (T.IV) y supuestos indemnizatorios (T.V). La ley regula lo que a juicio del legislador es competencia estatal por tener títulos habilitantes para ello —artículos 149.1.13^a, 18^a y 23^a CE — pero esencialmente la Ley va a ser una pieza de las bases y planificación general de la actividad económica mediante el aumento de la oferta de suelo, como expresa con claridad la Exposición de Motivos:

«2.Dentro de estos concretos límites, que comprenden inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del

⁴⁰⁷ Así, como ejemplo, J.AZPITARTE (2018:91-98) que defienden la necesidad y bondad de la especulación, también del suelo, para el sistema económico. Entiende el urbanismo como refractario a la empresarialidad; y reivindica que las administraciones deben tener una mínima intervención en el planeamiento y en urbanismo. Para este autor, la Constitución y las leyes del suelo han impuesto un «modelo de ciudad determinada para todo el territorio nacional». Lo han hecho a través de directrices inamovibles que impiden el desarrollo de formas alternativas de ciudad. La variedad de soluciones urbanas que propiciara una legislación laxa que girase sobre la libertad empresarial y la autonomía de gobierno de la ciudad «sería asombrosa». (2018:161)

⁴⁰⁸ Resulta de interés ver el temprano y certero análisis que de la LRSV hace L.PAREJO ALFONSO (1998:11-62) y (1999:53-127)

⁴⁰⁹ L.PAREJO ALFONSO (1999:76)

mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española».

Será por tanto la nueva idea de la (i) clasificación del suelo con la supresión de las categorías de suelo urbanizable y el carácter genérico o residual de ésta clase de suelo; la (ii) eliminación del concepto de programación; la (iii) generalización del derecho de los propietarios a promover su transformación; y (iv) las facultades y deberes de los propietarios de suelo urbano, con la distinción entre «consolidado» y «no consolidado», las cuatro novedades que van a afectar y condicionar muy poderosamente el modelo urbano. Supondrá a la par la extensión, muchas veces indiscriminada e injustificada, de la ciudad en el territorio, así como un mayor atractivo del suelo urbano consolidado en el que el 100 por cien del aprovechamiento será patrimonializado por los propietarios. A mi juicio, significaba ello una lectura incorrecta del art. 47 CE, y una revisión en su totalidad de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico como forma de mejorar la ciudad construida. El legislador no pudo imponer un modelo liberal en el que el derecho de propiedad volviese al concepto civil de mismo sin más límites que los del artículo 348 y 350 del Código Civil. Su reforma no llegó a desmontar todo el andamiaje que desde 1956 había creado nuestro sistema urbanístico sobre el derecho de propiedad estatutario subordinado al planeamiento urbanístico y la clasificación del suelo, si bien lo devolvió a la legislación de 1976.

Como ya expusimos, para la LRSV, el encarecimiento del suelo y la vivienda obedecían al excesivo intervencionismo de la administración —algo inherente al pensamiento liberal, convertido en «pensamiento único» en los últimos años 90⁴¹⁰—. Este intervencionismo impide el libre ejercicio de los derechos urbanísticos inherentes a la propiedad del suelo, y por ende, el sabio funcionamiento del mercado⁴¹¹. Las recetas para este mal son ampliar la oferta de suelo, la simplificación de la gestión y la agilización de la actividad urbanística —competencias ambas de las CCAA—. Sobre la ampliación de suelo urbanizable, y sus efectos, pocas dudas caben, tanto

⁴¹⁰ Ese pensamiento, lejos de desaparecer parece resurgir en paralelo a la mejora económica y desde el mundo económico y como reivindicación del sector de los promotores inmobiliarios. Véase en este sentido J.AZPITARTE (2018).

⁴¹¹ «Para el legislador estatal si hasta ahora las Leyes encarecían el suelo, o limitaban ficticiamente, complicaban inútilmente su gestión y permitían una excesiva intervención de la Administración, la nueva Ley persigue su abaratamiento desde parámetros legislativos de orientación opuesta,...» (J.ENERIZ OLAECHEA, 1999:43)

de la intención del legislador como de la plasmación legal, algo más tímida en 1998 (art. 9.2) y sin complejo alguno en 2000. El legislador al definir esta clase de suelo no por vía negativa sino de forma positiva

«ha pretendido rectificar el rumbo marcado por las leyes precedentes y reducir de modo sustancial la extensión anterior de esta clase de suelo que, a partir de ahora, no será ya la mayor de cada termino municipal, sino aquella porción de éste cuya transformación se considere improcedente por alguna razón objetiva...»⁴¹².

Pero la LRSV hace una única referencia en la Exposición de Motivos al planeamiento y modelo urbano, al que sigue considerando como una función pública, directiva y orientadora

«que puede y debe fijar en todo caso la estructura general del territorio, esto es, la imagen de la ciudad que la comunidad que lo aprueba considera deseable, ya que ésta es una referencia de la que, en ningún caso, puede prescindirse».

Pero ¿cuál iba a ser a partir de la LRSV esa imagen de la ciudad que la comunidad deseaba? En primer lugar la que cada CCAA definiese en su legislación urbanística. Pero aunque el legislador estatal proclama que no desea ni puede, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, introducir rigidices innecesarias, al entender el plan como «imagen» que no puede programar su desarrollo, está condicionando poderosamente el modelo territorial que podrán definir las legislaciones autonómicas. La ejecución del plan queda principalmente en manos de los propietarios a los que se reconoce su derecho a urbanizar, lo que condiciona las posibilidades de definir e impulsar una política urbanística por las administraciones competentes.

Serán las ya muy abundantes legislaciones autonómicas las que irán completando el diseño de la ciudad, sin apartarse del modelo que construyeran las leyes de 1956 y 1975. Los principios que se contemplan en el Título I de la LRSV serán la columna vertebral de las legislaciones de las CCAA, y no solo obligan al legislador autonómico sino también a las administraciones urbanísticas a la hora de redactar y aprobar los planes. La LRSV (art.2.1) sigue considerando el planeamiento como el instrumento de ordenación de la ciudad —uso de los

⁴¹² T.R.FERNÁNDEZ (1999:130)

terrenos y construcciones— o en palabras de la STS de 7 de noviembre de 1998 «el concepto central del ordenamiento urbanístico...». Pero esta ordenación física de la convivencia que es el plan está relacionada con la clasificación del suelo (Título II) y la regulación del régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos para el proceso de desarrollo urbano. Y aquí es donde la LRSV y las legislaciones autonómicas encuentran sus diferencias. En concreto será el artículo 9.2 *in fine*, donde se incluye entre los suelo que el planeamiento puede clasificar como no urbanizable «aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano». Este precepto, apenas una línea, sí que iba a tener una importancia muy relevante en el planeamiento que se iba a aprobar durante la vigencia de la LRSV. El mismo era la pieza angular de la Ley: todo el suelo que no mereciese una especial protección que lo hiciera incompatible con su transformación, por contar con valores muy concretos y tasados, podía ser susceptible de urbanización. El proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales diferencia los suelos que deben ser objeto de protección por así derivarse de los instrumentos de ordenación territorio o legislación sectorial, y los que deben preservarse por el planeamiento general por contar con valores agrícolas, forestales, ganaderos, naturales, «así como aquellos otros que considere justificadamente inadecuados para el desarrollo urbano». En el trámite parlamentario decayó la necesaria «justificación» lo que flexibilizó las opciones del legislador autonómico y de las administraciones locales a la hora de redactar sus planes. La idea de «salv guarda del modelo territorial», «preservación del modelo» o de «suelo de reserva para futuros desarrollos», permitió introducir la idea de temporalidad (programación indirecta) en el desarrollo del plan. Así como clasificar como suelo no urbanizable suelos cercanos o limítrofes con la ciudad construida o proyectado, o con el suelo urbanizable que no se había desarrollado, como forma de preservar un modelo de ciudad más compacta, y menos difusa, como estrategia territorial⁴¹³.

Así, por ejemplo, la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, de 4 de junio), en su artículo 47.1 d), establece que pertenecerá al suelo rustico los terrenos por :

«d) Resultar objetiva y razonadamente inadecuado su destino para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial

⁴¹³ B.OTAZU AMATRIAIN (1999:253-256)

adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico y conforme, en todo caso, a los criterios establecidos en las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento»⁴¹⁴.

Como podemos apreciar el legislador castellano-manchego mantiene la idea de «desarrollo urbano racional de acuerdo con un modelo territorial», así como mantiene la idea de programación mediante la organización temporal de la ejecución del planeamiento (art.103)⁴¹⁵. Esta dualidad entre la idea más liberalizadora y la idea menos expansiva se va a ver reflejada en distintas leyes autonómicas, siendo la mayoría las que se inclinaron por una posición menos liberalizadora —incluso leyes de CCAA en que gobernaba el Partido Popular como Castilla-León⁴¹⁶—. Los planeamientos, en líneas generales, también se mostraron relativamente prudentes en la aplicación de las categorías del suelo no urbanizable lo que condujo al legislador estatal a suprimir en el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, el inciso que venimos comentando del art. 9.2. El Gobierno, ahora con mayoría absoluta en las Cámaras, consideraba que todavía existían unas enormes rigideces que hacían que escasease el suelo urbanizado⁴¹⁷:

⁴¹⁴ En 2003 este artículo fue sustituido por la siguiente redacción: «d) Ser merecedores de protección genérica por sus características topológicas y ambientales y no ser necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido por el planeamiento urbanístico, tal como prescribe el artículo 103.1 de esta Ley».

⁴¹⁵ «1.Los Planes urbanísticos determinarán la secuencia lógica de su desarrollo mediante la fijación de las condiciones objetivas que definan un orden básico de prioridades para la ejecución de las diferentes actuaciones urbanizadoras. Asimismo, los Planes podrán fijar plazos máximos para la edificación de los solares o, en su caso, parcelas y la rehabilitación de la edificación existente.

2. En defecto de determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico sobre plazos, éstos podrán fijarse por el municipio para unidades de actuación o, en todo caso, áreas en suelo urbano y sectores o unidades de actuación de acuerdo a expresos criterios de prioridad en el fomento de la edificación».

⁴¹⁶ Art. 16.1 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril: «Suelo rústico de entorno urbano, constituido por los terrenos contiguos a los núcleos de población que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, o para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales»

⁴¹⁷ La STC 137/2011, de 14 de septiembre, resolvió estimar el recurso de inconstitucionalidad frente al artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, declarando inconstitucional y nulo el art. 1 citado, por no haber el Gobierno «aportado una justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia». Los recurrentes consideraban que: « el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, al reducir la discrecionalidad administrativa en materia de clasificación del suelo no urbanizable -y, por tanto, urbanizable- prácticamente a cero, no deja margen alguno al legislador autonómico en materia urbanística a la hora de configurar la competencia administrativa municipal de clasificación urbanística del suelo. Y no lo deja porque prefigura completamente el régimen de ejercicio de la competencia, con la consecuencia de excluir cualquier margen para una política urbanística local en cuanto al dónde y al cómo de su desarrollo urbano». El TC no entró en esta cuestión por ser ello innecesario al haber sido estimado el recurso por el primer motivo alegado.

«Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios».

Se consideraba que la posibilidad de salvaguardar suelo del proceso de transformación urbanística en función de un modelo o idea de ciudad o del territorio, lo que producía no era una mejor ciudad o la utilización racional de los recursos naturales, sino una restricción de las posibilidades edificatorias. Suponía una interpretación economicista del suelo, como recurso económico, que a mi juicio, vulnera el bloque ambiental de la constitución y los derechos en él reconocidos a los ciudadanos. El modelo economicista neoconservador, la legitimación de la política y de las instituciones por su eficacia económica, la asunción de un modelo neoliberal que en Europa se convirtió hegemónico en la década de los ochenta, lograba su máxima expresión en la política de suelo en España veinte años después, cuando el paradigma urbano en Europa ya estaba dando señales de un profundo cambio, aunque todavía no se atisbaba el colosal desastre que para el territorio y la economía se iba a vivir en esa misma década.

Pero la vida de este inciso no terminó en la modificación del año 2000. Al transformarse el Real Decreto-ley en Ley 10/2003, de 20 de mayo, se produjo la práctica «resurrección» del inciso⁴¹⁸ :

«...así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».

La modificación legal de 2003 vuelve a introducir la posibilidad de que el legislador autonómico y los planes urbanísticos preserven suelo rustico de su transformación por considerarlos inadecuados para el desarrollo urbano. Puede ser por aplicación del principio constitucional de utilización racional de los recursos naturales o por criterios objetivos de

⁴¹⁸ Resulta muy interesante J.A. GARCIA-TREVIJANO GARNICA (2003:141-154)

carácter territorial o urbanístico que establezca la legislación autonómica. Esta nueva redacción del art. 9.2 LRSV amplía la posibilidad de clasificar suelo como no urbanizable, y por tanto, excluirlo de su posible urbanización.

Esta polémica también tuvo su reflejo en la Sentencia del TC 164/2001, de 11 de julio. Como era de esperar, frente a la LRSV se promovieron dos recursos de inconstitucionalidad⁴¹⁹. El TC declaró la nulidad parcial de la Ley, en concreto de los artículos 16.1 y 38. Y declaró la constitucionalidad de determinados artículo, entre ellos el 9, siempre que su interpretación fuese conforme lo expresado en determinados Fundamentos Jurídicos de la Sentencia, por contener expresiones como “planeamiento general”, “planeamiento de desarrollo”, y otras. Los recurrentes invocaban que el art. 9 LRSV «predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando el ámbito propio de regulación al legislador autonómico».

Resulta también muy relevante la impugnación del art. 16 LRSV, al utilizar una distinción de contenido urbanístico. Este artículo por el que el legislador concede el pleno derecho de promover la transformación del suelo urbanizable (ya entendido como una única categoría) a los propietarios, mediante «la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación». La facultad de planificar el territorio, de promover y desarrollar sin ninguna limitación, se confiere en su totalidad a los propietarios del suelo, quedando la administración urbanística, una vez que se ha aprobado en planeamiento general, en un papel muy subordinado.

En cuanto al art. 9.2, el FJ 14 de la Sentencia expresa la constitucionalidad del mismo por no imponer un concreto modelo urbanístico. Pero reconoce la posibilidad de la legislación autonómica de ampliar el concepto o el régimen del suelo rústico, siempre que se respete el contenido básico de la normativa estatal⁴²⁰. En lo relativo al art. 16, el mismo fue declarado inconstitucional porque

⁴¹⁹ Recursos de inconstitucionalidad 3004/98 y 3182/98 (acumulados), interpuestos por el Parlamento de Navarra; y ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentario Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y la Junta de Extremadura.

⁴²⁰ «El art. 9.2 LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último

«no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento, y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las "condiciones para su desarrollo")»

Pero a lo largo de toda la Sentencia⁴²¹ se hace hincapié en que la LRSV no impone un concreto modelo urbanístico y territorial. A mi juicio lo intenta condicionar, en algunos momentos (Real Decreto-ley 4/2000) forzando muy al límite sus competencias, y por ello debe «rectificar» en 2003 a la vista del FJ 14 de la STC 164/2001.

La jurisprudencia ha venido ratificando de forma constante la opción de la administración urbanística de clasificar como suelo no urbanizable aquellos que no se consideran adecuados para el desarrollo urbano en virtud de modelo de desarrollo que adopte el Plan General. Como ejemplo leemos en la STS de 29 de mayo de 2014 (relativa a la revisión del PGOU de Segovia aprobada el 27.12.2007):

«que es razonable el planteamiento del Plan General impugnado acerca de la existencia de suficiente suelo urbanizable que garantiza el crecimiento de la ciudad, por lo que es preciso preservar suelo del proceso de urbanización debido a la falta de coherencia de un desarrollo de suelo atendido al modelo urbano compacto propuesto por dicho Plan General para la ciudad», pues «clasificar dicha superficie como suelo rústico común no solo es una potestad que corresponde al planificador dentro del margen que le concede la normativa urbanística, sino que además esta facultad reconocida legalmente aparece en el presente caso totalmente motivada y justificada en la Memoria Vinculante».

inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico. Por ello, en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad». Véase L.MARTÍN REBOLLO (2007:455)

⁴²¹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado, número 194, de 14 de agosto de 2001, páginas 9 a 45.

Pero es que la Jurisprudencia todavía fue más lejos. Así la STS de 11 de mayo de 2007 interpretó que la supresión del inciso «así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano» del art.9.2 Ley 6/1998, efectuada por el RDL 4/2000, no suponía un desapoderamiento al planeamiento general para tomar en consideración esa inadecuación a los efectos de la clasificación de un suelo como no urbanizable, ni que el planeamiento no pudiera incluir justificadamente, los terrenos que considera inadecuados para el desarrollo urbano (FJ Tercero)⁴²².

La otra cuestión a mi juicio muy relevante de la LRSV en cuanto a su incidencia en el modelo de ciudad, sería la gestión del suelo urbano y la práctica desaparición de la equidistribución en el mismo. En palabras de J.M. BAÑO LEÓN (2009:250), se produce la exclusión tácita del aprovechamiento tipo en suelo urbano consolidado por la edificación. El propietario no tiene que ceder. El artículo 14 LRSV, entre los deberes de los propietarios de suelo urbano, distingue el suelo urbano consolidado (urbanizado) y el que carezca de urbanización consolidada. Sin entrar en lo —a mi juicio— equivocada y poco acertada de esta distinción, vemos que el legislador opta por no establecer obligación alguna de cesión de

⁴²² «El preámbulo del Real Decreto-Ley 4/2000 no contiene una referencia clara a la razón de ser por la que suprimió aquel inciso. Como tal, no parece que podamos considerar aquella que habla de la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable, pues una referencia idéntica no deja de contenerse, también, en la exposición de motivos de la Ley 10/2003 que, sin embargo, vuelve a introducir como criterio apto para la clasificación de un suelo como no urbanizable el de la inadecuación para el desarrollo urbano. Junto a ello, aquel preámbulo tampoco se refiere a la exposición de motivos de la Ley 6/1998, pese a que en ella, en el párrafo primero de su número 2, y sin duda para explicitar las razones hábiles para preservar un suelo y excluirlo del proceso urbanizador, incluyó explícitamente la de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Esta reflexión nos lleva a enlazar con el proceso parlamentario de elaboración de la Ley 6/1998, pues el artículo 9.2, en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes Generales, se refería a que el planeamiento general podía clasificar como suelo no urbanizable aquellos otros terrenos que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional. Desaparecidas esas dos exigencias que acabamos de subrayar en el texto finalmente aprobado del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, con la consecuente apariencia de que el margen de discrecionalidad del planificador podía entenderse ampliado, surge, al combinar todo lo que hasta ahora llevamos razonado, incluida la pervivencia tras el Real Decreto-Ley de aquella expresión del párrafo primero del número 2 de la exposición de motivos de la Ley 6/1998, la idea de que la supresión del inciso no obedeció tanto a la exclusión del criterio de la inadecuación para un desarrollo urbano, sino, más bien, a la de poner freno a esa aparente ampliación del margen de discrecionalidad. Entendemos que este es el espíritu y finalidad de la repetida supresión y, por ende, el elemento fundamental a la hora de interpretar su significado jurídico. Y entendemos que ello se ve confirmado al estudiar la Ley 10/2003 (que, no se olvide, es el producto normativo que surge por la vía del artículo 86.3 de la Constitución, esto es, la Ley que, tras la convalidación del Real Decreto-Ley 4/2000, resultó de tramitar éste como proyecto de ley), pues en su exposición de motivos se expresa que en la misma dirección de incrementar la oferta del suelo, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios, se orienta la mayor objetivización de la clasificación del suelo no urbanizable, y en la redacción que finalmente da al artículo 9.2 exige que el criterio clasificador de la inadecuación para el desarrollo urbano se sustente o lo sea, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».

aprovechamiento a los propietarios de suelo. La razón es que entiende que los mismos ya han patrimonializado el aprovechamiento por haber contribuido históricamente a la transformación y urbanización del suelo. Ello es correcto si el propietario ya ha materializado lo que el plan le dio; o si en caso de renovación de la edificación, el plan no le asigna mayor edificabilidad o aprovechamiento por poder edificar un uso más lucrativo. Pero cuando el plan otorga una nueva plusvalía a ese suelo urbano consolidado por la urbanización, no existe razón alguna para que una parte de la misma no sea de la comunidad. En todo caso, este artículo pronto supuso una revisión de toda la construcción que hemos estudiado de las transferencias de aprovechamiento urbanístico y de la equidistribución en suelo urbano, una pieza esencial de la LS90⁴²³. De la lectura del artículo 14 se desprendía que la LRSV impedía al legislador autonómico imponer un porcentaje de participación en las plusvalías en suelo urbano que no se incluyera en un ámbito de gestión sistemática —consolidado—, así como un mecanismo de gestión para el mismo. Para la STC 164/2001 (FJ 20) se debe partir de «que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece -en los límites de la realidad- cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no».

El TC posibilita —en contradicción con el FJ 17 c) de la STC 61/97— que el legislador estatal reduzca, e incluso fije en el 0%, las cesiones en el suelo urbano consolidado:

«Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo.

⁴²³ Esta cuestión la analiza en profundidad L.M.LÓPEZ FERNÁNDEZ (2002:11-46)

De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye a priori una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios».

Esta idea, que las legislaciones autonómicas mediante el mecanismo de aprovechamiento pudieran fijar un porcentaje de cesión entre el aprovechamiento tipo y el lucrativo de la parcela a los propietarios de suelo urbano consolidado, se verá rectificada por la STC 54/2002 que declaró inconstitucional el art. 1 de la Ley 11/1998, de 20 de abril del Parlamento Vasco, que establecía para los propietarios de suelo urbano una cesión obligatoria y gratuita del 10 por ciento del aprovechamiento lucrativo del ámbito correspondiente. Todavía más rotunda es la STC 356/2006, relativa a la Ley de Castilla-La Mancha, que prohíbe taxativamente cualquier cesión en suelo urbano consolidado por no permitirlo ello el art. 14 LRSV⁴²⁴.

«dichos preceptos entran en contradicción con el art. 14.1 LRSV, que dispone, como condición básica ex art. 149.1.1 CE que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5). Lo que determina la estimación parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad»⁴²⁵.

Las consecuencias de esta modificación de los derechos de los propietarios de suelo urbano no fue que se abandonase el desarrollo de sectores de suelo urbanizable y que se volviese a la ciudad construida (suelo urbano consolidado) donde el beneficio del propietario ahora iba a ser mayor. Y ello teniendo en cuenta que los planes generales que se habían redactado y aprobado en los años 90, lo habían sido con la LS90 y TRLS92. En concreto estos planes habían partido del supuesto de incorporar en suelo urbano áreas de reparto y aprovechamiento tipo, con el objetivo de equidistribuir —y poder obtener así suelos dotacionales en suelo urbano para

⁴²⁴ La Sentencia 365/2006, de 20 de diciembre, estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística. El fallo es parcialmente estimatorio por cuanto determinados preceptos de la Ley impugnada entran en contradicción con el art. 14.1 LRSV, que dispone, como condición básica ex art. 149.1.1 CE que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar, de acuerdo con lo ya establecido en la STC 54/2002, de 27 de febrero. En el FJ. 8.º se precisa que la «declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme». (Revista Española de Derecho Constitucional, nº 79 (2007), Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, pág.223).

⁴²⁵ Estas sentencias son objeto de crítica, que comparto, por J.M. BAÑO LEON (2009:250-252).

mejora del mismo— mediante transferencias de aprovechamiento. Así el planificador no tenía problema alguno para definir la maqueta del suelo urbano, y asignaba a cada parcela la edificabilidad, volumetría y usos que consideraba más conveniente. Podía asignar un aprovechamiento lucrativo muy elevado a una parcela y a la contigua ninguno, pues el aprovechamiento tipo igualaría los derechos de cada propietario que mediante transferencias de aprovechamiento lograrían su aprovechamiento patrimonializable (propiedad). Pero desde 1976, y con la LRSV, se rompe esta posibilidad. Como la mayoría de los municipios que habían aprobado planes con la LS90, no los revisaron a partir de 1996, se dará la paradoja que unos propietarios de suelo urbano consolidado a los que el plan había atribuido más aprovechamiento (y edificabilidad) en su parcela que la que correspondía por su aprovechamiento tipo, ahora se podían encontrar con que podían materializar el 100 por ciento de ese aprovechamiento sin tener obligación de cesión ni equidistribución alguna. Y por el contrario, otros propietarios que vieron como su parcela se destinaba a zona verde, o dotacional público, verían que nada podían hacer con la parcela más que solicitar su expropiación⁴²⁶. Esto obligó a modificar los planes, adoptar medidas de urgencia para resolver litigios y conflictos, pero lo que no supuso, en grandes

⁴²⁶ Sirva como ejemplo el PGOU de Tudela (Navarra). La ciudad de Tudela, segunda ciudad de Navarra, con algo más de 35.000 habitantes, aprobó definitivamente su Plan General de ordenación Urbana el 27 de septiembre de 1991. El Ayuntamiento de Tudela preocupado por la gestión del PGOU vigente (1977) inició la revisión del mismo. El Plan comenzó a elaborarse estando vigente el TRLS76 pero ya dentro de un nuevo marco competencial en el urbanismo que iba a producir una serie de cambios legislativos, que si bien no iban a afectar al concepto de planeamiento, si iban a ser innovadoras en cuanto al régimen de deberes y derechos de los propietarios, gestión del suelo urbano, estándares urbanísticos, determinaciones sobre vivienda protegida y consideraciones medioambientales del planeamiento. La aprobación del Plan lo fue ya con una nueva legislación estatal y autonómica (LS90 y Ley Foral 6/1987) que obligaron, como ya había pasado en el caso del anterior Plan con la LS76, a su adaptación a un nuevo marco legal previamente a su aprobación. El Plan General de Ordenación Urbana de Tudela fue el primero aprobado en toda España con aplicación plena de la Ley 8/90. Su puesta en marcha fue de una tremenda complejidad, debido al mecanismo de las transferencias de aprovechamiento y consiguiente cálculo del aprovechamiento tipo para cada área de reparto, y de la aplicación del aprovechamiento objetivo y subjetivo, conceptos introducidos por la citada LS90, y que se aplicaban por primera vez en la ciudad y en Navarra. Esta situación condujo a un debate entre promotores y administración que llevó a que por parte del Ayuntamiento se encargase la Modificación del PGOU en cuanto al cálculos de los aprovechamientos tipo, aprobándose sendas modificación en abril y mayo de 1995 (en plena vigencia del TRLS92 y Ley Foral 10/1994), y dando lugar a la redacción de un Texto Refundido del PGOU que entró en vigor en marzo de 1996 días antes de la entrada en vigor de la LRSV. Es decir, se comenzó a redactar la revisión del PGOU con el TRLS76 y entró en vigor con la LRSV. Pero no terminaron ahí las peripecias del Plan. En el año 1997, vigente la LRSV, distintos propietarios afectados por las TAU tal y como se aplicaban en base al Texto Refundido del PGOU, comenzaron a impugnar la fórmula de cálculo del aprovechamiento tipo utilizada, al entender que el aprovechamiento susceptible de apropiación determinado en función del aprovechamiento tipo conforme al PGOU, se acomoda a la Ley Foral 10/1994, pero no el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, vigente al momento de aprobación de la liquidación de la TAU (Sirva de ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso –Administrativo del TSJ de Navarra, de 10 de marzo de 2000). Los tribunales dieron la razón parcialmente a los recurrentes, y anularon las liquidaciones efectuadas por transferencias de aprovechamiento por el Ayuntamiento de Tudela.

ciudades, fue una vuelta al casco urbano consolidado como lugar para desarrollar de forma principal la actividad inmobiliaria.

No podemos olvidar que estas legislaciones liberalizadoras de la década de los noventa y primeros años del siglo XXI, tienen como objetivo poner en el mercado la mayor cantidad de nuevo suelo urbanizado para facilitar la construcción, y sus efectos no van a ser la vuelta a la ciudad construida sino todo lo contrario, la expansión de la ciudad. Para A.M.MORENO MOLINA (2008:24) desde 1990 a 2007 «nunca se ha construido tanto y en tan poco espacio de tiempo en la historia de España, y parece que ello se ha producido sin medida, tiento o medida, o reflexión a largo plazo». Esta expansión se hará modificando o revisando el planeamiento aprobado en los años ochenta. Mediante nuevos planes que hacen suyo este planteamiento liberalizador y acogen grades proyectos urbanos en cada municipio. Pero también mediante la proliferación de instrumentos de ordenación territorial en toda las CCAA cuyos objetivos nacen como sectoriales, pero que acaban dando cobertura también a importantes actuaciones residenciales⁴²⁷. Son buen ejemplo de lo que decimos los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) de Navarra que se han utilizado de forma frecuente, y alguna veces abusiva, para planificar grandes operaciones residenciales de vivienda protegida como las áreas residenciales de Mendillori, Sarriguren, Ripagaina o Guendulain en la Comarca de Pamplona⁴²⁸.

⁴²⁷ En relación con este asunto, véase F.J. VILLAR ROJAS (2018:2923 a 2946). El autor parte de la consolidación del “urbanismo de proyecto” en la legislación autonómica como alternativa a la tradicional forma de hacer ciudad mediante el “urbanismo de plan”.

⁴²⁸ El Plan Sectorial del Área Residencial de Mendillori, primera de las piezas de la política pública de vivienda del Gobierno de Navarra en la Comarca de Pamplona, se aprobó el 6 de Julio de 1998. Supuso la construcción en el Valle de Egües y Pamplona de un nuevo barrio de promoción pública de más de 3.000 viviendas, en su mayoría protegidas. El Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de Ripagaina (revisión) fue aprobado por acuerdo del Gobierno de fecha 28 de junio de 2004. Se ubica en los términos municipales de Burlada, Pamplona, Egües y Huarte en la Comarca de Pamplona. La superficie del sector es de 80 Ha y en el mismo se edificarían 3.500 viviendas (50 % VPP) y un gran centro comercial. Con una densidad inicial de 47 viv/ha, finalmente, y por aplicación de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, se incrementó de forma significativa el número de viviendas. En la actualidad el sector en su ámbito residencial está prácticamente concluido, siendo funcionalmente un barrio más de Pamplona. El Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal “Ecociudad de Sarriguren”, fue aprobado el 16 de octubre de 2000. Se ubica en término municipal del Valle de Egües, en la Comarca de Pamplona. Es un plan de promoción pública. Tiene una superficie de 150 Ha y una oferta residencial de 4.211 viviendas de VPP. En la actualidad el PSIS fue extinguido por integrarse en el planeamiento del Valle de Egües. El sector esta totalmente urbanizado y habitado. El PSIS de Área Residencial de Guendulain, tras múltiples vicisitudes judiciales, fue aprobado definitivamente mediante acuerdo de 17 de diciembre de 2014. Ocupa 411 Ha en términos municipales de Galar y Cizur. El número total de viviendas se cifra en 18.389 viviendas de las cuales el 88 % será de protección pública. La promoción del plan será pública (empresa pública NASUVINSA) en cumplimiento de un concurso de adquisición de suelo residencial efectuado en el año 2006, por el que los particulares podían ofertar suelo a la administración foral que lo podía adquirir para desarrollar actuaciones urbanísticas de gran envergadura como en este caso. En Gendulain, los propietarios del suelo eran la agrupación de prácticamente todas las mayores empresas promotoras de Navarra, agrupadas para adquirir un gran finca y ofertarla

Los Proyectos de Interés Regional (PIR) de Extremadura, instrumento utilizado para la planificación del *Programa Especial 60.000*, surgido de los planes de vivienda regional—Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007— y los Programa de Vivienda Media, y que han supuesto la promoción de 11.070 viviendas, mediante 13 PIR, en Badajoz, Cáceres, Plasencia y Mérida en suelos sin planeamiento municipal anterior y sin continuidad urbana⁴²⁹. La jurisprudencia, en concreto las sentencias del TSJ de Extremadura nº 476/2008, de 21 de mayo, y nº12/2009, de 20 de enero, han reconocido que los PIR participan de alguna mediada de la naturaleza jurídica de los instrumentos urbanísticos, por conferirles el artículo 62.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, «los efectos propios de los planes», así como el art. 61 contempla la obligación de determinar la modificaciones que supone al plan. Lo que lleva a la conclusión que el PIR puede alterar el planeamiento municipal. Pero también la jurisprudencia es clara al manifestar que a través de un PIR no puede acometerse la revisión o modificación de un plan urbanístico. Pero esta facultad innovativa o modificativa del planeamiento solo estará legitimada si el PIR tiende a la gestión de un interés supramunicipal y la misma está justificada suficientemente. Las Zonas de Interés Regional (ZIR) de La Rioja, como la frustrada judicialmente, «ecociudad de vivienda de protección oficial en la zona de Monte El Corvo y La Fonsalada» en Logroño (aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja en sesión de 19 de septiembre de 2008), con 3.000 viviendas (90 por ciento protegidas)⁴³⁰. Este modelo de desarrollo residencial mediante

al concurso de suelo a fin de lograr un control del mercado, toda vez que el Gobierno en vez de pagar en dinero el suelo, lo pagaba mediante la entrega de una parte muy importante del aprovechamiento urbanístico futuro de la finca. En la actualidad ni se ha comenzado la urbanización ni se ha edificado ninguna vivienda. Estas cuatro actuaciones, tres de ellas públicas, suponen la construcción en dos décadas de más de 12.000 viviendas en la Comarca de Pamplona, mediante un instrumento de ordenación territorial, y la previsión de otras 18.000 viviendas, a mi juicio, de difícil desarrollo en la actualidad.

⁴²⁹ Sobre los PIR de Extremadura véase V.JIMENEZ BARRADO y J.A. CAMPESINO FERNÁNDEZ (2016:327-347) y A. ALONSO CLEMENTE (2009:20-32).

⁴³⁰ La STS Recurso de Casación 4066/2010, de fecha 5 de Julio de 2012 — también rec. casación nº 443/2010 y 3869/2010— resulta muy interesante, no solo en lo que a esta actuación se refiere, sino en cuanto a la aplicación del art. 9.1 LRSV (F J Quinto) ; y en relación a la invasión competencial que pueden suponer estos instrumentos (FJ Octavo) :

«En efecto, debe destacarse que en la demanda se alegó la improcedencia del Acuerdo impugnado del Consejo de Gobierno de La Rioja, que declarara el interés supramunicipal de la zona de interés regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad, en el ámbito que se delimita de unas 56,54 hectáreas, en el que se pretende ubicar, según la Asociación recurrente, 3.000 viviendas, por estar clasificados esos terrenos como suelo no urbanizable de especial protección por su interés paisajístico , según las Normas del Plan General Municipal (PGM) de Logroño, lo que impedía esa actuación al ser contraria al valor que se quiere proteger.

También se planteó en la demanda, por lo que ahora importa, en su fundamento de derecho cuarto, la cuestión de que el interés supramunicipal que se contiene en el Acuerdo impugnado no se justifica en la supuesta necesidad de viviendas que no pueda cubrirse con la aplicación de las previsiones del Plan General, para lo que se aportaba un informe pericial suscrito por el Arquitecto D. Lucio , en el que se indicaba, en síntesis, que al PGM de

proyectos singulares impulsados y aprobados por los gobiernos regionales sin planificación territorial previa, sin contemplarse en los planes municipales y como políticas de vivienda, y no urbanísticas, no pueden menos que recordarnos, por su similitud en objetivos y forma de desarrollarse, a las Actuaciones urbanísticas urgentes de 1970 y a los Programas ACTUR de la década de los setenta. Si ahora la calidad de urbanización y dotaciones, como en el caso de Navarra, o el nombre «ecociudad» resultan mucho más acordes a su tiempo, el objetivo — construir vivienda a precios asequibles en las grandes ciudades para frenar la escalada del precio y para facilitar el acceso, ahora, al derecho a la vivienda—es el mismo que perseguían las políticas de los años 70.

Para conocer los resultados de esta política liberalizadora, basta aportar algunos datos, pero antes es preciso recordar que el modelo de ciudad, la tendencia social, comenzaba a cambiar en los años 90, y se pasaba de la ciudad tradicional o el barrio de las décadas anteriores, al suburbio, a la Ciudad jardín de bajísimas densidades. Las ciudades comenzaban a crecer en horizontal y no en vertical. El automóvil, las infraestructuras de transporte, las dotaciones comerciales o de ocio en espacios periurbanos y la ilusión de vida mejor asociada a la vivienda unifamiliar, hicieron que miles de familias abandonaran los centros de las ciudades y los barrios (tildados de insalubre, ruidosos, marginalizados, inseguros, terciarizados, etc) para vivir en suburbios impersonales que ocupaban el territorio —ahora fácilmente urbanizable— con densidades bajas y construcciones repetidas. La causa de este modelo no es solo la LRSV, pero sí que la Ley servía a ese modelo, lo hizo posible, lo hizo deseable y fácil de lograr. Como ya expusimos, en los últimos años noventa España asiste a un nuevo modelo económico para el que son necesarios espacios productivos eficientes y cada vez más especializados y tecnificados, conllevando ello la necesidad de nuevos espacios residenciales. Comienzan los proyectos urbanos que se incardinan, e incluso se superponen, al plan que se irán denominando de formas diversas pero que responden a un mismo patrón de ocupación del territorio (suelo urbanizable). Ya en ese momento se manifestarán dos visiones, si bien una será la predominante: una visión productivista de suelo como materia prima para la construcción de viviendas y usos productivos (terciario, oficinas, comercial de gran superficie, etc); y otra visión más contenida y sostenible que se preocupa de la calidad de la ciudad construida pues es preciso contener el crecimiento y

Logroño le quedaba pendiente de consumir como suelo urbanizable delimitado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano ordenado 14.297 viviendas —de ellas 5.150 en suelo urbanizable delimitado—, y que en suelo urbanizable no delimitado quedaban por consumir el 100%, esto es, otras 23.297 viviendas, concluyéndose que al PGM le quedan por agotar 38.224 viviendas.» (FJ Cuarto).

cambiar el modelo de desarrollo que resultará insostenible. Las leyes liberalizadoras de finales de la década de los noventa, inclinaron la balanza del modelo expansivo, pero no solo las leyes, también la necesidad de asentar una política económica que necesitaba de un sector de la construcción en constante crecimiento. Como ya dije, entre 1998 y 2007 el parque de viviendas en España creció 5.6 millones, en su inmensa mayoría —90 %—libres⁴³¹, un 30 % del total. En el último trimestre de 2007 la construcción generada el 13.3 % del empleo en España, el crédito hipotecario, con reducidos tipos de interés — del 11 % en 1995 al 3,5% en 2003-2005— y la entrada masiva de alrededor de 4.2 millones de inmigrantes y los nuevos modelos de familia, hacían del sector inmobiliario una nueva fuente de riqueza nacional. La oferta inicialmente respondía a la demanda pero no la llegaba a cubrir, por lo que el precio comenzó una escalada que supuso un incremento, «de manera global y agregada, en una media aproximada al 150 %»⁴³², y el suelo, en un 530 %. La repercusión de la actividad urbanizadora en el entorno, y su afección al medio natural. La antropización innecesaria de una gran cantidad de suelo, del medio nutual, como recurso no renovable provoca un impacto en el medio ambiente irreversible. Estas «agresiones ambientales se ven agravadas cuando el proceso de urbanización sigue un modelo de asentamiento humano basado dispersión u diseminación del territorio»⁴³³. La ocupación del suelo fue muy intensa, como no podía ser de otra forma⁴³⁴. El suelo pasaba de ser un valor residual a ser el factor principal del precio de la vivienda. Se produjo una burbuja especulativa:

⁴³¹ El índice urbano de crecimiento endógeno para España es de alrededor de 350.000 viv/año, (entre 7-8 viviendas/1.000 habitantes/año, superior a la tasa Europea cifrada en 5-7 viviendas/1000/año) es decir se edificaron más de 2.5 millones de viviendas de las realmente necesarias. (G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, 2017:101). En 2008 se calculaba había entre 650.000 y 1.3 millones de viviendas sin vender. Según datos del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, entre 1997-2006 se visaron 6.3 millones de viviendas, de las que fueron indicadas 5.6 millones y terminadas en ese periodo 4.7 millones. La cifra de viviendas iniciadas es el doble que lo había sido en la década anterior. El crecimiento residencial fue muy fuerte en prácticamente todo el territorio. Pero la actividad urbanizadora más intensa se produjo en la costa mediterránea y en las provincias del entorno de Madrid. En el Mediterráneo los altísimos indicadores responden mayoritariamente a la construcción de segundas residencias y urbanizaciones turísticas para la demanda española y europea. Desde Andalucía (Almería-Málaga) a Girona la actividad urbanizadora fue muy intensa. En el conjunto de la década se han construido más de 19 viviendas por mil habitantes en Murcia, Alicante, Castellón, Tarragona y Girona, e incluso se ha superado las 25 viviendas por mil habitantes en Almería y Málaga. La otra zona de máxima actividad edificatoria es el entorno de Madrid y obedece a la demanda generada en la capital y su área metropolitana afectando sobre todo a las provincias de Toledo y Guadalajara. Sobre esta cuestión véase también A.M.MORENO MOLINA (2008:19-26)

⁴³² G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017:111).

⁴³³ A.M.MORENO MOLINA (2008:26-34) enumera y describe las agresiones al medio en las distintas fases de la transformación urbanística. El urbanismo «altera los mecanismos naturales, biológico, del suelo». En el caso de España estos efectos de antropización se dan con mayor intensidad en la zona de litoral (principalmente Mediterráneo) lo cual todavía resulta más grave pues, a juicio del autor, propicia escasez de agua y favorece la desertización.

⁴³⁴ En la década 1997-2006 se estima por E.L. BURRIEL de ORUETA (2008) que se urbanizaron 140.902 nuevas hectáreas.

alto nivel de transacciones a un precio muy superior al de producción; una revalorización de la vivienda muy superior al IPC; una baja rentabilidad en Bolsa y otros activos financieros que hacían que el mercado de la vivienda fuese el único atractivo para inversores y ahorradores; unos tipos de interés muy reducidos que permitían que el sector dispusiera de mucha liquidez y un alto grado de apalancamiento; y un positivo y sostenido crecimiento de la economía española (3.78 % de media 1998-2006). Los motivos especulativos parece evidente que fueron la causa principal de la inflación en el precio de la vivienda, compra como inversión por la esperanza, seguridad, de una revalorización pronta y elevada. ¿Contribuyó la legislación a esta situación? A mi juicio, no se puede culpabilizar únicamente a las leyes liberalizadoras del suelo de esa situación. Las mismas, como la LRAU de la Comunidad Valenciana o determinadas actuaciones de planeamiento territorial, fueron coadyuvantes de esta situación, pues facilitaron la clasificación de suelo como urbanizable y entregaron una buena parte de la actividad transformadora del suelo a la iniciativa privada.

La plasmación de esa política se vería concretada en los planes urbanísticos municipales de esa época. Como ya expuse, la dialéctica plan-proyecto se hace muy patente en estos años, pero el planeamiento general seguirá elaborándose y aprobándose. Así en 1997⁴³⁵ había en España 728 municipios con plan general aprobado (el 68,8 % de la población española y el 9 % de los municipios), de los cuales 188 se habían aprobado desde 1992. La mayoría de los municipios no revisaron sus planes de los ochenta, pues la complejidad que ello suponía, los plazos largos y las dificultades que conllevaba la aprobación de la revisión de un plan hicieron proliferar la figura de la modificación puntual⁴³⁶. La «privatización» del planeamiento de desarrollo o de las sucesivas modificaciones puntuales previo convenio urbanístico, son otras de

⁴³⁵ Fuente: Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Ministerio de fomento (datos a 31 de diciembre de 1997), tomados de la Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XXIX, nº 113-114, 1997, pág. 761-762.

⁴³⁶ E.L. BURRIEL de ORUETA (2008): «En el caso valenciano se ha querido dar apariencia de legalidad a esta práctica absolutamente anómala mediante la argucia de las llamadas “homologaciones modificativas”, que siguen siendo modificaciones puntuales que eluden la obligada revisión del planeamiento. No hay estadísticas oficiales que permitan cuantificar con precisión el ingente volumen de suelo rústico reclasificado por esta puerta falsa; pero algunos datos parciales pueden darnos una idea de su importancia. En la Comunidad Valenciana, según el propio Consejero de Urbanismo, sólo entre marzo de 2003 y junio de 2006 se reclasificaron 50 millones de m² de suelo no urbanizable al margen de los Planes Generales vigentes y a finales de 2006 había propuestas pendientes de aprobar para reclasificar otros 90 millones de m² más de suelo rústico. En la Región de Murcia, el 70% de los Convenios Urbanísticos firmados por los ayuntamientos en 2005 tenían por objeto modificaciones puntuales para reclasificar suelo no urbanizable. Esta ausencia de respeto al planeamiento municipal ha permitido una urbanización no planificada, acelerada y masiva de suelo no urbanizable, precisamente el suelo que el planeamiento municipal había decidido excluir del proceso urbanizador. Las consecuencias de esta actitud, bastante generalizada, son especialmente graves».

las características de esta época en Comunidades como Valencia o Murcia con gran frecuencia, pero también en Comunidades como Madrid, u otras de menor tensión urbanizadora como Castilla y León⁴³⁷.

En los años noventa en Cataluña⁴³⁸, a los planes «morfológicos» de los años ochenta en los que prima el proyecto urbano y la mejora parcial, les sustituye una nueva tendencia. Para A. FONT⁴³⁹ la mayoría de los municipios han superado los déficits de la ciudad de los años 70, han reducido los excesos de suelo urbanizable y superado las ordenanzas de edificación abusivas generalmente basadas únicamente en «anchos de calle». Se logra una «cierta normalización de la práctica del planeamiento urbanístico y un progresivo dominio de la gestión y de la administración del urbanismo...». Pero también en esta época aparecerá el proyecto singular, en el caso de Barcelona con mucha más intensidad (Olimpiada, Forum 2004, etc), como elemento clave de los nuevos planeamientos. Algunas de las características principales de esta generación de planes serán la territorialización de la ordenación urbana con una visión que trasciende lo local. La incorporación del proyecto singular —operaciones de escala intermedia— en la ordenación. La identidad y tratamiento del suelo no urbanizable no como algo residual, sino como un suelo digno de protección pero también como un suelo en el que proponer un tratamiento positivo. La preocupación por lograr un sistema de espacios libres, verdes y por la calidad ambiental, aunque sean de ámbito supralocal. La integración de las grandes infraestructuras en el proyectos de ciudad (ferroviarias, viarias, ríos, etc) en alguno casos como

⁴³⁷ E.L. BURRIEL de ORUETA (2008): «Para dar satisfacción a las demandas de promotores privados de reclasificación rápida de suelo no urbanizable a urbanizable, se han utilizado con frecuencia los llamados “Convenios Urbanísticos”. En ellos un Ayuntamiento se compromete con una empresa a aprobar su propuesta urbanizadora a cambio de una serie de contraprestaciones en obras o dinero, una parte del cual incluso se entrega ya “a cuenta” del futuro Plan. Unos Convenios se firman para la modificación puntual del planeamiento y otros para comprometer la incorporación de las propuestas empresariales a los planes en revisión, convirtiéndose en su hilo conductor y en su justificación. El Convenio Urbanístico ha perdido así su sentido originario —hasta ahora se había utilizado exclusivamente para fijar las condiciones de ejecución de los Planes Parciales— para convertirse en una auténtica “venta” por el Ayuntamiento de su potestad pública urbanística a cambio de dinero u obra. En teoría el municipio conservaría su libertad de decisión cara al futuro plan; pero en la práctica “las condiciones económicas que se fijan en esos acuerdos pueden interpretarse como cierta obligación condicionante para los Ayuntamientos en el procedimiento administrativo de la clasificación de suelo urbanizable”. Son ya varios los casos de nuevos responsables municipales tras las elecciones de 2007 que no se atreven a cambiar su política urbanística por no poder devolver lo adelantado por un promotor tras un Convenio con el anterior gobierno local. Cuando 22 Ayuntamientos, la mitad de los de la Región de Murcia, firman 73 Convenios Urbanísticos sólo en el año 2005, es lógico que un informe de una institución tan poco sospechosa como su Consejo Económico y Social concluya que el resultado es “ceder el protagonismo a la iniciativa privada” y que “se perciba a ésta como determinante absoluta de la planificación municipal”».

⁴³⁸ La legislación vigente —hasta el 21 de junio de 2002— era el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

⁴³⁹ A. FONT (2000:72)

elementos de transformación urbana muy importante. El compromiso con la gestión; y la preocupación por la viabilidad del plan, lo que supone incorporar complejos mecanismos y técnicas de gestión, que hacen los planes más técnicos, burocráticos y complejos.

El caso de Barcelona resulta interesante. En 1976 la ciudad aprobó un Plan General Metropolitano⁴⁴⁰ de moderna concepción que sirvió en los años ochenta para emprender una política de «reconstrucción de la ciudad», resolviendo los problemas de la ciudad construida, esencialmente en cuanto a su falta de espacios libres, verdes y equipamientos en los barrios. Será la Barcelona de los arquitectos, dirigida por O. Bohigas desde la Delegación de Urbanismo, de los proyectos urbanos singulares (parques y plazas duras) y finalmente de la Barcelona Olímpica en la etapa 1986-1992 con sus grandes transformaciones. También es la etapa de la mirada a los barrios mediante PERI's y el desarrollo del área de rehabilitación Integral (ARI) de Ciutat Vella⁴⁴¹. Pero ya en los años noventa, tras la cita Olímpica, la complejidad de la organización administrativa del urbanismo municipal llevó a una burocratización, a la vez que a una pérdida de impulso público que concluyó en una cierta privatización del urbanismo, en cuanto a que serían los promotores quienes marcaron el ritmo y prioridades de las actuaciones, sin necesidad de revisar o sustituir el Plan General Metropolitano de Barcelona, hoy todavía vigente. Vemos por tanto, cómo, en el caso de que un planeamiento tenga cierta flexibilidad y sea acertado de origen, el mismo puede sobrevivir a distintas leyes.

Otro ejemplo de cómo se puede definir un modelo urbano sostenible sin atender a las premisas de la LRSV, es el Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lérida (1999-2015), aprobado en 1998 tras cuatro años de elaboración⁴⁴². El Plan se basa en plantear un modelo de ciudad compacta y sostenible en coherencia con los documentos internacionales de la época (Río de Janeiro 1992 o Cumbre de Estambul 1996). El marco jurídico del Plan fue el TRLS76, junto con un planeamiento territorial que favorece la función territorial de Lleida. La estabilidad en la actuación urbanista de los ayuntamientos democráticos de las

⁴⁴⁰ Aprobado el 14 de julio de 1976 (BOPB de 19 de julio de 1976 y TR de 8 de agosto de 1988)

⁴⁴¹ Supuso la ejecución de algunas de las propuestas más significativas de los tres PERI's vigentes en el Centro Histórico. Con un gran esfuerzo inversor en la construcción y rehabilitación de nuevas viviendas, un 20 % de las existentes en el distrito, operaciones de vaciado y esponjamiento interior del tejido histórico, y operaciones de reurbanización del espacio público, suponiendo ello una actuación positiva pero no exente de «una creciente museificación y terciarización, no siempre compatible con el carácter residencial popular prioritario que quería mantenerse. Etapa, pues, significativa, de modificaciones e interpretaciones del Plan General, a plazo fijo y en una situación extraordinaria...» (A.FONT, 2000:77)

⁴⁴² Aprobado definitivamente el 23 de diciembre de 1998. El Plan recibió el primer premio de urbanismo de Cataluña en 1999.

décadas ochenta y noventa, acciones de equilibrio de los barrios de la periferia y el centro urbano y atención al Centro Histórico, hacen que el plan pueda proponer un modelo de desarrollo compacto y continuo, donde el suelo urbano y urbanizable supone poco más del 10 % del territorio, y con baja densidad (25-55 viv/ha.). El Plan adopta una regla posible en ciudades de escala intermedia. Ningún nuevo barrio programado se sitúa a más de 1.5 Km de la zona consolidada, lo que permite que no se dependa del transporte motorizado, a la vez que se configuran como barrios de usos mixtos y se estructura sobre los espacios libres previamente definidos como base de la ordenación y sobre una gestión pública activa⁴⁴³. Pero en esa misma época, en la Comunidad de Castilla y León, se aprueba en 2007 el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, definido por sus redactores como un:

«modelo territorial (que) busca el reequilibrio del municipio definiendo un tejido urbano continuo y cohesionado, denso y variado en tipologías y usos ...Este modelo se presenta como la antítesis de un entorno urbano en el que muchos municipios presentan crecimientos abusivos en tamaño, fragmentación en su organización espacial y con baja densidad que los hace parasitarios de las infraestructuras interurbanas,...»⁴⁴⁴.

La misma reflexión podemos hacer para Ávila. El PGOU es aprobado en octubre de 1998, y en 2002 se decide su adaptación a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León. En su elaboración este Plan sufrió la sucesión de leyes que desde 1990 nos llevan a la LRSV de 1998. La ley distingue la ordenación general de la ordenación detallada, pudiendo los planes incluir la ordenación detallada de todo el suelo urbano consolidado, así como del no consolidado y urbanizable que se considera oportuno habilitar su ejecución directa. Ello puede suponer planes excesivamente *dibujados* y cargados de gestión, «que en su ilusión morfológica siempre se equivocan»⁴⁴⁵. En este caso el Plan de Ávila de 1998 se reducía a una sobre edificación de suelo y una asignación de derechos urbanísticos, sin mayor preocupación por el modelo de ciudad. En total el Plan de 1998 preveía 22.813 viviendas⁴⁴⁶ y más de 5.5 millones de m² de suelo

⁴⁴³ J.M^a LLOP Y TOMÉ y R.GARCIA CATALÁ (2007:92 y ss)

⁴⁴⁴ J.M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (2007:74). Aun así el Plan prevé suelo urbanizable delimitado (asumido o remitido) para 20.797 nuevas viviendas, más 4.005 viviendas en suelo urbano no consolidado, es decir, 24.802 viviendas para un municipio que en 2008 contaba con 56.858 habitantes, habiendo crecido de 2001 a 2008 en 2.490 habitantes. Así el índice urbano de crecimiento endógena de Segovia era de 470 viviendas /año, por lo que el Plan preveía suelo para 52,7 años, hasta 2059.

⁴⁴⁵ J.L.DE LAS RIVAS SANZ (2007:67)

⁴⁴⁶ Ávila contaba en 1998 con 47.650 habitantes, es decir, el índice urbano de crecimiento endógeno era de 381 viv/año, por lo que el plan cubría la necesidad de vivienda para los próximos 60 años. La previsión de

urbanizable dividido en 40 planes parciales. Sobre este modelo expansivo, que no se quiere alterar para no crear incertidumbre en los operadores inmobiliarios y por qué en 2002 ya se habían activado el 50 % de los sectores de suelo urbanizable, la adaptación a la Ley 5/1999 pretende favorecer la rehabilitación y transformación cualitativa de los espacios construidos para mejora la calidad urbana.

En este breve recorrido por algunos planes de grandes ciudades o de capitales de provincia de tamaño pequeño o intermedio, vemos como último ejemplo la ciudad de Logroño. El vigente Plan General Municipal de Logroño fue aprobado el 15 de enero de 2002. Tiene su origen en el PGOU de 1985, solo que con dos modificaciones de su programa de actuación producidas en 1992 y 1998. Este documento se adaptó a los cambios de legislación tanto estatal (LRSV) como autonómica (Ley 10/1988 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja)⁴⁴⁷. El Plan establece la ordenación detallada para el suelo urbano consolidado y no consolidado. En el suelo urbanizable se distingue el delimitado del no delimitado, se divide en sectores y se fija el aprovechamiento para cada uno de ellos. En la programación de suelo desde el Plan de 1985 el Ayuntamiento ha sido muy riguroso, siendo uno de los pocos Ayuntamientos de España que con la vigencia del TRLS92 notificó a todo los propietarios afectados las consecuencias para su derecho de incumplir sus obligaciones en plazo. En el Programa de 1992 los sectores de suelo urbanizable eran 10 (193,60 Ha) con una previsión de 5.027 viviendas. En el Programa de 1998, los sectores son 13 (327,45 Ha) y 11.308 viviendas. Fuera de Programa, 10 sectores (633,6 Ha) y 11.840 viviendas. En total 28.175 viviendas⁴⁴⁸. La ciudad de Logroño tenía en el año 2000 una población de 133.272 habitantes, por lo que el índice urbano de crecimiento endógeno era de 1.066 viviendas/año. Por tanto, este Plan, sigue un modelo de crecimiento territorial bastante ecléctico, con áreas de suelo urbanizable no delimitado que se extienden por todo el término, y un salto del río Ebro que hace crecer la ciudad de forma excesiva en cuanto a ocupación del territorio y nuevo suelo a transformar. Resulta en su suelo urbanizable delimitado menos expansivo en cuanto al número de viviendas que los que vimos de Ávila o Segovia, pues tiene una previsión para dos décadas.

crecimiento al alza multiplicó al menos por cinco las necesidades objetivas para un periodo razonable de 15 años de vigencia del Plan.

⁴⁴⁷ El Plan no está adaptado a las determinaciones de la vigente Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja, aplicándose el punto 3 de su disposición transitoria primera: “en tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento vigente que no sean contrarias a esta Ley”.

⁴⁴⁸ El Plan de 1985, previa un total de 3.982 viviendas para los dos primeros cuatrienios en suelo urbanizable.

Los ejemplos del desarrollo del planeamiento urbanístico en la última década del siglo XX y primeros años del XXI nos muestra de una parte la crisis del planeamiento entendido como la definición colectiva de modelo de ciudad y de convivencia a largo plazo. El plan como un programa-estrategia de actuación a medio y largo plazo o el plan como un dibujo ideal de la ciudad futura, se ve sustituido por el plan como suma de proyectos urbanos y por documentos preocupados por la gestión y la equidistribución mediante complejas técnicas urbanísticas. Se opta en estos años más por modificar los planes de los setenta y ochenta que por acometer la revisión de los mismos. Aunque conceptualmente el discurso de la sostenibilidad comienza a aparecer, y se continúa con la idea de regeneración y mejora de la ciudad construida en cuanto a sus equipamiento y dotaciones (planes de los años ochenta), por lo general los planes contemplan crecimientos excesivos y sobredimensionados a sus necesidades reales en cuanto a suelo a transformar y las viviendas a edificar. Si no es el propio plan con un exceso de suelo urbanizable, lo será mediante instrumentos de ordenación del territorio impulsados por las CCAA. Es cierto que algunas Comunidades Autónomas estarán especialmente afectadas por este fenómeno, pero en general se produce una ocupación y transformación excesiva de suelo y recursos, por lo que ya en los primeros años del siglo XXI se comenzará a manifestar una creciente preocupación por este modelo insostenible.

CAPÍTULO IV. LA INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESPAÑOLA DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI

1.- La crisis inmobiliaria y sus consecuencias en el modelo urbanístico español

«Todo comenzó en el verano de 2007 con el estallido de las hipotecas subprime»⁴⁴⁹. El inicio de la *Gran Recesión*, que duraría casi una década y conllevaría consecuencias económicas, políticas y sociales de las que quizás hoy no somos del todo conscientes, iba a coincidir en nuestro país con la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 2007 y el cambio de modelo urbanístico. Evidentemente ambos acontecimientos no tienen conexión directa alguna, pero sí una relación indirecta. La LS07 nació para responder a un modelo urbanístico insostenible en el que primaba la abusiva y generalizada transformación de suelo mediante su urbanización con el objeto de favorecer la construcción de viviendas y de otros productos inmobiliarios. Esto era posible gracias a una demanda creciente e insaciable de viviendas favorecida por un exceso de dinero y créditos baratos que no se habría producido sin un mercado y una política financiera global; y conllevó un crecimiento económico y del empleo como no se había visto en décadas, sustentado en la construcción y la obra pública. Los efectos en el territorio de la «burbuja inmobiliaria», a la que ya he hecho referencia, comenzaron a suponer puntuales y minoritarios motivos de reflexión y crítica en sectores del urbanismo español en los primeros años de siglo XXI, pero no sería hasta el pinchazo de la “burbuja” en 2007 cuando esa voces parecieran encontrar algún eco, así como una legitimidad que permitió un importante cambio de nuestro modelo y cultura urbanística.

La crisis económica que sufrieron especialmente Estados Unidos y Europa en las primeras décadas del siglo XXI tiene su germen en las políticas de desregulación de los mercados financieros iniciadas en la administración Reagan en Estados Unidos, pero sobre todo por las Administraciones Clinton y Bush. Un nuevo modelo de banca basado en la «titulización» de activos, sistema mediante el que los bancos de inversión creaban derivados financieros estructurados que permitían a los bancos comerciales dividir y reagrupar sus activos, en especial las hipotecas, que revendían como obligaciones cuyo respaldo último era su pago, permitiendo esto la cobertura de riesgos y la transferencia de estos a inversores más arriesgados y que buscaran mayores rentabilidades. Así se lograba que el sistema multiplicara la capacidad de crédito y un crecimiento económico sin precedentes y a largo plazo. La libre movilidad de

⁴⁴⁹ J.ESTEFANIA (2018:233)

capitales y la globalización permitió que los derivados financieros se comercializaran por todo el mundo. Consecuencia de ello fue que se hizo imposible conocer el nivel de riesgo real de los títulos que estaban en el mercado. Así, entre 2003 y 2007 la economía mundial crecía de forma insostenible, a la vez que generaba enormes beneficios para sus protagonistas. Las entradas de capital procedentes del ahorro de todo el mundo, sobre todo los países en desarrollo, en el sector inmobiliario estadounidense, hacían que el sistema se sostuviese si las hipotecas en Estados Unidos se pagaban o se podían refinanciar en el caso de que el precio siguiera subiendo. Pero aquí aparecen las hipotecas *subprime*. J.ESTEFANIA (2018:233) las define como «hipotecas de alto riesgo que concedían a quienes no podían pagarlas, con escasa garantía y con tipos de interés variables, crecientes y más altos que en el mercado convencional». Estos sofisticados productos financieros suponían un riesgo para el sistema, que por consiguiente fue incapaz de autorregularse o moderarse en tiempos de euforia, pues fomentaban la irresponsabilidad de quien prestaba el dinero, ya que no se sabía a quién había pasado el riesgo de impagos. La prudencia que había regido tradicionalmente el mercado hipotecario había dado paso a la más absoluta imprudencia y avaricia. Cuando las viviendas comenzaron a frenar su precio, se empezó a dejar de pagar las hipotecas, las tasas de morosidad aumentaban, las entidades bancarias que vendían y compraban dinero dejaron de confiar y de prestarse, y esto llegó al mercado minorista, que iba cerrando de forma sorpresiva el crédito para promotores y compradores de viviendas.

En agosto de 2007 se produjo el estallido de la burbuja inmobiliaria en EEUU, un aumento de la morosidad que llevó a importantes pérdidas a muchas entidades financieras. Se produjeron los primeros rescates de bancos en Estados Unidos y Gran Bretaña, las primeras socializaciones de pérdidas por parte de gobiernos profundamente neoliberales. Pero fue ya en septiembre de 2008, con la quiebra de Lehman Brothers y el rescate de AIG, cuando la crisis alcanzó una nueva y mucho más profunda dimensión. La Administración Bush tuvo que lanzar un plan de rescate de 700.000 millones de dólares, desapareció la banca de inversión, y el contagio alcanzó a Europa, que conoció así quiebras de entidades bancarias⁴⁵⁰.

«Se evitó el desastre en aquel septiembre de 2008, pero a un coste gigantesco en deuda y déficit público. Para volver a un cierto equilibrio de las cuentas públicas, lo que los gobiernos gastaron en ayudas de todo tipo a sus bancos se tuvo que deducir del gasto de las obligaciones de los estados: disminuyó el gasto público y especialmente el gasto social que se invierte en

⁴⁵⁰ F.STEINBERG (2008:5)

educación, dependencia, pensiones, seguros de desempleo... Ello se tradujo en una redistribución inversa de la riqueza y de las rentas. Se salvó a los bancos y a los banqueros que habían causado el desastre a costa del sufrimiento de mucha gente».⁴⁵¹

En España, la situación tiene sus propias particularidades⁴⁵². Durante la «década prodigiosa» de la construcción — que ya describimos en el capítulo Tercero— en nuestro país (1998-2007) se construyeron más de 5.5 millones de nuevas viviendas. España sale en 1994 de un corto período de recesión de apenas dos años (1992-1994), después de haber vivido un «boom» inmobiliario entre 1986 y 1991. En los años ochenta el principal atractivo inversor serían las viviendas turísticas o de segunda residencia en la costa, como inversión de uso o patrimonialista y del mismo modo la inversión en edificios de oficinas en las grandes ciudades. Además, en términos reales, el incremento del precio de las viviendas fue muy elevado, y esto supuso que los compradores tuvieran que hacer un importante esfuerzo para el pago de sus hipotecas con altos tipos de interés. Por este motivo, la subida de tipos, la supresión de los incentivos fiscales a la compra de segunda vivienda, y la reducción de déficit para poder converger en la Unión Monetaria, llevaron a una crisis que afectó principalmente al segmento de la vivienda turística. Esta recesión en el mercado inmobiliario, que hoy podemos calificar de suave, no llegó a ser calificada de crisis. Las reformas liberalizadoras emprendidas entre 1994 y 1997, que ya vimos anteriormente, prestaron especial importancia a la liberalización del suelo, y lograron la salida rápida de la recesión y encaminar el país, así como una favorable coyuntura internacional, hacia una larga senda de crecimiento sostenido. De este modo, el sector inmobiliario se convirtió en los últimos años del siglo XX en el principal motor económico de España. Se produjo así una importante demanda de uso, sobre todo de extranjeros europeos, mujeres y jóvenes —primer acceso y mejora— y más adelante, inmigrantes. A partir de 2002 aumentó la demanda por inversión especulativa por una huida de la inversión bursátil —tan de moda y popular en los años 90— provocada por el estallido de la «burbuja puntocom». La oferta se disparaba gracias a las facilidades crediticias tanto al promotor como al comprador. Se producía de esta manera la participación directa en el negocio inmobiliario de las entidades financieras —sobre todo Cajas de Ahorros—. Para las administraciones, por su parte, era de especial interés que se construyera mucho, sobre todo por los efectos fiscales y de empleo, entre

⁴⁵¹ J. ESTEFANIA (2018:236)

⁴⁵² Sobre la «burbuja inmobiliaria» en España, sus causa y consecuencias es fácil encontrar multitud de artículos en la prensa escrita y en internet, pero quizás sea el libro de José Luis Campos Echevarría, «La burbuja inmobiliaria en España» (2018), el trabajo más completo sobre este periodo de nuestra historia reciente.

otros, que conllevaba. Del mismo modo, tuvo lugar la aparición de un sector profesional y laboral pujante, dinámico y sin ninguna aversión al riesgo —o sin ninguna prudencia y responsabilidad—. Se construyeron, como ya vimos, muchos más pisos que los necesarios⁴⁵³ y se urbanizó mucho más de lo razonable. Las viviendas cada vez iban siendo más pequeñas, alejadas del centro, impersonales, y más caras, pues no se construyó la vivienda protegida necesaria —salvo en algunas CCAA en que la diferencia fue menor—. La vivienda se convirtió de esta forma en motivo de preocupación y angustia para algunos —los jóvenes que no veían posibilidad de acceder a ella o aquellos que si lo hacían era dedicando una gran parte de su renta—. También se transformó en inversión especulativa, fuente de ganancias rápidas y seguras. Del mismo modo, en el principal negocio de las entidades financieras y en la principal fuente de ingresos económicos de los ayuntamientos. Sería una auténtica «lotería» para los propietarios de suelo y el principal nicho de empleo en años en que la baja tasa de desempleo era motivo de orgullo nacional. El precio del suelo en constante alza especulativa —y que llegó a suponer una parte muy importante del precio final de la vivienda— no se encarecía por su escasez, como hoy siguen reivindicando los economistas más liberales, sino por el hecho de que el mismo se revalorizaba a tal velocidad que se transaccionaba sin prudencia alguna⁴⁵⁴. Así, las entidades financieras fomentaban ese sobreprecio, ya no objetivo sino puramente especulativo. En la sociedad española se asentó una serie de falsos dogmas, auspiciados por las autoridades, medios de comunicación, expertos y entidades financieras, que llevaron a un espejismo de prosperidad infinita donde quien no entraba en el negocio era mirado de forma extraña. De este modo, el mercado era mantenido tanto por la confianza como por las expectativas de beneficio. Y aunque cada vez el esfuerzo de los compradores para pagar las cuotas hipotecarias y llegar a fin de mes era mayor —desproporcionado—, la rueda seguía girando, aunque ya en 2006 los síntomas de que algo no iba bien se hacían cada vez más patentes⁴⁵⁵.

⁴⁵³ J.L.CAMPOS ECHEVERRIA (2018) cifra para 2006 en 864.000 las viviendas visadas, 659.000 las terminadas y en 498.000 los hogares nuevos formados. Para él la subida de precio de la vivienda acumulado en el periodo 1997-2006 es de un 183% (real anual de 117%).

⁴⁵⁴ «Los aumentos del coste del suelo no han frenado precisamente la construcción residencial. En 2006 se pueden iniciar más de 800.000 nuevas viviendas. Se han construido 5,5 millones de viviendas en el periodo 1998-2006, volumen muy superior al de creación de hogares. El factor más relevante del aumento de la demanda y de los precios de la vivienda son las óptimas condiciones de financiación (los tipos de interés más bajos en 50 años, unos plazos medios de más de 25 años, un aumento evidente de la relación préstamo-valor)». (Julio Rodríguez López, El País, 22 de julio de 2006, recuperado el 3 de mayo de 2019, https://elpais.com/diario/2006/07/22/economia/1153519204_850215.html).

⁴⁵⁵ Es muy revelador el comportamiento durante esos años de la clase política y de las autoridades regulatorias, en especial el Banco de España. En 2001, Julio Rodríguez López, experto en el sector por haber sido Presidente del Banco Hipotecario con Felipe González alertaba que se estaba formando un proceso de boom inmobiliario que podría traer consecuencias indeseadas de una «burbuja inmobiliaria» (El País, 27 de septiembre de

Aquellos años de despilfarro y borrachera quien mejor los describe es el novelista A.MUÑOZ MOLINA (2013:205)

«Como en la corte de los duques en el Quijote, los fastuosos simulacros usurpaban el lugar de la vida real y consumían ríos de dinero sobre cuyo origen nadie parecía preocuparse. (...) No importaba destruir una playa virgen para construir un hotel o una urbanización de lujo. No importaba la escasez inmemorial de agua para construir campos de golf. Nada importaba y nada parecía tener consecuencias. Quien iba a temer el castigo por una infracción urbanística si los responsables de vigilar el cumplimiento de las leyes eran los primeros que se las saltaban. (...) El dinero caía de los árboles. Venía del estado central y cuando no bastaba venía de los préstamos que la banca extranjera proveía tan generosamente como en los tiempos de los Austrias. Fluía el dinero de los fondos europeos tan milagrosamente como unos siglos atrás el oro y la plata de las Indias. Por un segundo regalo de la Providencia a nosotros lo que nos correspondía era gastarlo, y gastarlo sobre todo el lujos visibles...»

1999). En 2004 sus alertas ya eran mucho más explícitas: «En resumen, el actual modelo de crecimiento de España, la solvencia de las entidades de crédito, el valor del patrimonio de los hogares y las finanzas locales (sin olvidar a otras administraciones públicas) dependen estrechamente del mantenimiento de los actuales niveles de precios de las viviendas y, sobre todo, de que los importantes volúmenes de inversión en vivienda y de construcción residencial alcanzados no desciendan en exceso cuando cambie el ciclo. En un contexto como el hasta aquí descrito, el comentario en cuestión de la OCDE, que se conoció en España el martes 11 de mayo pasado, ha debido sonar como apocalíptico a algunos, a la vista de la intensidad cualitativa y cuantitativa de las reacciones producidas. Dicha intensidad debería llevar al nuevo Gobierno a apoyar, en coherencia con su programa electoral, a que proliferen en España lo que alguien ha denominado "sectores de relevo" a la construcción de viviendas, y a que se frene el evidente retroceso de la competitividad que parece poner de manifiesto la evolución de las exportaciones en los últimos años».(El País, 19 de mayo de 2004).

En los últimos años de Gobierno Aznar (2002-2004) los ministros Rato, y Montoro negaban la existencia de un «burbuja inmobiliaria» y justificaban el crecimiento de la economía basado en un potente sector de la construcción (La Vanguardia, 19 de octubre 2003). Para la clase política en 2004 el problema de la carestía de la vivienda se convirtió en motivo de discrepancia electoral. El PSOE, en palabras de Miguel Sebastián, proponía eliminar al «burbuja inmobiliaria», exactamente lo que no hizo cuando llegó a poder ese mismo año, e incluso la negó. Así la Ministra de Vivienda, María Antonia Trujillo consideraba irresponsables a quienes hablaban de «burbuja» y auguraba un «aterrizaje suave» como un años antes predecía el que era Secretario de Estado de Economía del Partido Popular, Luis de Guindos, y en 2007 seguía manteniendo la nueva ministra socialista Carme Chacón y el propio Presidente Rodríguez Zapatero. Pero serían las máximas autoridades del Banco de España quien durante los años 2004-2006 negaron, minimizaron o obviaron el actuar y las prácticas poco rigurosas de las entidades financieras que ellos debían controlar, y quienes recomendaban prudencia con la medidas que podían «pinchar» la burbuja. A nadie interesaba un «pinchazo».

Este tiempo fue acompañado de una lacra —mal endémico— que seguiría persiguiendo el urbanismo durante décadas⁴⁵⁶. En cuanto a la corrupción relacionada con la actividad urbanística, no se inventó en esa década, pero se propagó —y en muchos casos se consintió— como una práctica habitual, necesaria, sistémica y corrosiva de todo el sistema⁴⁵⁷. De esta manera, se llevaron a cabo prácticas corruptas para lograr injustificadas reclasificaciones de suelo; también aprobaciones de planes al margen del planeamiento general o de modificaciones de los mismos; incrementos de edificabilidad y cambios de usos en parcelas consolidadas; y del mismo modo, se produjo la adjudicación de concursos para convertirse en urbanizador o de obras de urbanización y/o edificación. Así, todo esto se extendió de forma poco perceptible al comienzo, pero de una manera imparable por toda España. De hecho, algunas Comunidades Autónomas quedaron especialmente señaladas por estas prácticas, como fue el caso de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Madrid, Murcia o Andalucía. Allí donde el negocio inmobiliario y las mayorías absolutas eran mayores, la corrupción se hacía más presente y generalizada, sin que los controles que debieron actuar reaccionaran hasta pasados los años de «vino y rosas». Quizás el documento más completo sobre la corrupción urbanística en España sea el elaborado por la Fundación Alternativas «Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción», presentado en junio de 2007 en el Congreso de los Diputados. Durante los años 2000-2007 se detectan centenares de casos de corrupción urbanística —algunas fuentes datan más de 650 casos solo en 110 municipios de más de 35.000 habitantes—. El foco se pone en los convenios urbanísticos que posibilitan innecesarias y arbitrarias reclasificaciones de suelo no urbanizable, una incorrecta clasificación de suelo como urbano, el aumento de densidades injustificadas o cambio de uso en el mismo, todo ello con opacidad y falta de transparencia en su gestación. Del mismo modo, se centra en la vulneración del régimen del suelo no urbanizable, en el que una permisividad excesiva posibilita miles de edificaciones ilegales; también en cómo el sistema de planeamiento urbanístico municipal recurre a modificaciones puntuales, generalmente precedidas de un convenio, en lugar de a revisiones. Y así se refleja cómo la propia estructura y planta municipal es incapaz, en muchos casos, de responder a la tentación que suponían las inversiones millonarias, los nuevos vecinos, los servicios y los ingresos. El informe también

⁴⁵⁶ De corrupción urbanística ya hablaba A.NIETO (1993:103) en la década de los 90, pero será otra vez el novelista R.CHIRBES (2007) quien quizás mejor haya retratado, en *Crematorio*, esos años.

⁴⁵⁷ Resulta muy interesante sobre esta materia, poco analizada, leer J. C. ALLI ARANGUREN (2010), R. MARTIN MATEO (2007); F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018: 225-229) quien realiza una certera radiografía del problema; J.A. TARDÍO PATO (2018: 3273-3298); o J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:137-149) que al abordar la dimensión ética de la gobernanza urbana hacen unas más que pertinentes reflexiones sobre esta práctica que supone un «atentado grave a la misma esencia del servicio público».

recuerda prácticas irregulares en la ejecución del planeamiento o en la concesión de licencias. Y como conclusión, la Fundación Alternativas considera que la causa de la corrupción es la existencia de un modelo urbanístico «que fomenta la especulación, no inhibe la corrupción, es insostenible y con controles administrativos ineficaces»⁴⁵⁸. De hecho, en el citado documento de la Fundación Alternativas (pág. 148-163), se advierte cómo resultan demoledores los efectos que todo esto tiene tanto para la democracia —no solo a nivel local— como para la credibilidad y la confianza en el sistema. Como veremos al estudiar la tramitación parlamentaria de la LS07, esta preocupación estuvo muy presente en el texto legal, y en el debate de su aprobación, pues en 2007 la corrupción urbanística era una insoportable lacra que arrastraba el sistema y la sociedad en general.

Pero la corrupción urbanística durante los primeros años del siglo XXI no solo se convertía en preocupación y en noticia de apertura de telediarios en nuestro país, sino que en 2009 España ocupaba el puesto 32 de 180 países en el ranking del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización *Transparency Internacional*. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2009 —por 340 votos a favor, 110 en contra y 114 abstenciones— el Informe AUKEN sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, como conclusión de cuatro misiones de investigación del Parlamento Europeo iniciadas en 2003⁴⁵⁹. Las conclusiones son muy duras con España, y no se refieren solo al abuso de los derechos legítimos sufridos por miles de ciudadanos europeos en las costas mediterráneas en relación con sus propiedades. Con un carácter más general la Comisión muestra su preocupación por el modelo de desarrollo urbanístico español y su afeción al medio ambiente, así como al suministro y calidad de las aguas, que impiden un modelo urbano sostenible. La preocupación de la Comisión se centra en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia, coincidente con aquellas que han sufrido una mayor presión inmobiliaria —además de las grandes urbes como Madrid—. El resumen de los hechos más relevantes y las conclusiones que recoge el Informe AUKEN no puede ser más demoledor para el urbanismo español, ni tampoco para la legislación, la seguridad jurídica, la confianza en la administración, la práctica urbanística —las administraciones responsables, especialmente la local, y las autoridades que debían velar por el cumplimiento de las leyes, incluido el poder judicial—. Este sistema, y estas prácticas, «han generado una forma endémica

⁴⁵⁸ J.C. ALLI ARANGUREN (2010:108)

⁴⁵⁹ Una amplísima información y análisis lo encontramos en J.A.ÁLVAREZ MARTÍN (2012:27-62)

de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano...». Se trata de un modelo de crecimiento devastador para el territorio, que fomenta una expansión excesiva y es un modelo especulativo «principalmente por la avaricia y las conductas especulativas de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción...», y antisocial⁴⁶⁰. Es un modelo opaco, económica y financieramente insostenible. La LS07, como veremos, no será ajena a esta problemática e introducirá en nuestro sistema medidas legales para prevenir y combatir la corrupción, pero no adoptará medidas tan profundas como propugnaba y que en efecto hubieran sido necesarias, como es el caso del Informe de la Fundación Alternativas. La corrupción descendió y parece ser que dejó de ser algo tan frecuente, tanto por los cambios legales que la intentaban prevenir directamente como por el cambio de modelo de desarrollo urbano menos expansivo, aunque sobre todo por la crisis económica. Por eso, la pregunta que surge hoy en día es si nuestro sistema actual sería capaz de evitar prácticas corruptas generalizadas en una nueva «burbuja inmobiliaria»⁴⁶¹.

Será en 2007 cuando esta situación se haga insostenible socialmente. La desaceleración de la demanda de viviendas —un 70 % respecto del año anterior— llevó aparejada la amenaza de una creciente morosidad de los particulares por no poder hacer frente a las cuotas hipotecarias al comenzar a bajar el precio si se quería vender, y en especial de los promotores sobre endeudados, con un importante stock de viviendas y suelo. Además, los inversores, compradores de vivienda y promotores se vieron pronto en un clima de incertidumbre y preocupación debido a las noticias procedentes de Estados Unidos que alertaban acerca de las hipotecas de alto riesgo y su reflejo en las entidades bancarias españolas, de manera que así estos vieron cómo todo el sistema comenzaba a resquebrajarse. Ya en 2008, el Gobierno no diagnosticó certeramente el problema, sino que consideró que nuestro sistema bancario era muy sólido y que estábamos ante una desaceleración pasajera. Inyectó un mínimo de 30.000 millones de euros en el sistema bancario y lanzó una política *Keynesiana* de gasto público generador de empleo, el «Plan E», con unos 12.000 millones de euros para obras públicas innecesarias en la mayoría de los casos, lo que supuso mayor endeudamiento público. En 2009 se tuvo que intervenir la primera Caja de

⁴⁶⁰ Para F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:254) «se han creado ciudades desarrolladas pero no equilibrada, es decir insostenibles y se ha prestado muy poca atención desde el urbanismo a la ordenación del territorio y el medioambiente».

⁴⁶¹ Como vemos en J.A.TARDÍO PATO (2018:3283-3285) en España no existe una norma general anticorrupción, ni una específica del ámbito urbanístico, sino textos normativos dirigidos a su prevención e impedimento en aspectos determinados, concreto y sectoriales (Ley 19/2013, de 9 de diciembre; Ley 5/2006, de 10 de abril; Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, etc). Será el Código, y la jurisdicción, Penal el instrumento fundamental de luchas contra la corrupción.

Ahorros (Caja Castilla-La Mancha) por su sobre exposición al sector inmobiliario, a lo que seguiría la práctica desaparición del sector de las Cajas de Ahorros en España en un proceso de fusiones, absorciones y rescates que acabó por costar, según el Banco de España, más de 40.000 millones al Tesoro público⁴⁶². Durante los años 2008-2012, el desplome del sector inmobiliario y de la construcción fue absoluto. Se pasó de construir en 2007 casi 800.000 nuevas viviendas a 50.000 en 2013. De los más de 3.5 millones de empleos perdidos en los años de la crisis, el 50 % lo fueron en la construcción⁴⁶³. Desaparecieron más de un 40 % de las empresas constructoras, arrastrando a multitud de empresas auxiliares del sector. La crisis económica, la *Gran Recesión*, se manifestó con total crudeza. Otra vez A. MUÑOZ MOLINA (2013:220-221) lo describe con trazo claro y firme:

«Hay lujos que ya no podemos permitirles. Durante demasiados años tendremos que seguir pagando las deudas que ellos contrajeron para costear esos delirios...Lo que se tiró en lo superfluo ahora nos falta en lo imprescindible y no hay proporción entre la gravedad de la responsabilidad y el reparto de las cargas, entre la impunidad de unos y el sufrimiento de los que han de pagar las consecuencias. Ahora despertamos a la fuerza y descubrimos algo que se nos había olvidado. Somos pobres. Vamos a serlo todavía más y durante mucho tiempo. Éramos nuevos ricos y ahora resulta que somos nuevos pobres».

Así, al llegar los años 2000, los grandes planes urbanísticos de todas las ciudades grandes y pequeñas de España quedaron paralizados, abandonados, y en muchos casos se convirtieron en

⁴⁶² «Esta cuantía se financió por dos vías: una parte fue dinero público de los contribuyentes, que se canalizó a través del Frob y otra, aportaciones de la banca al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD). En total, el Frob inyectó 56.800 millones de euros, de los cuales el Banco de España estima que se perderá en torno al 70%. Lo que no iba a costar ni un euro serán finalmente 39.500 millones de euros que no se recuperarán. En cuanto a la participación del FGD, que se financia con aportaciones de la banca, pero que forma parte del Estado, ya que se cataloga como parte de la Administración Central, ascendió a casi 22.000 millones de euros. De este dinero se perderá finalmente algo más del 90%, en un agujero que asciende a 21.000 millones de euros» (El Confidencial, 16 de junio de 2017, recuperado el 3 de mayo de 2019, https://www.elconfidencial.com/economia/2017-06-16/rescate-bancario-coste-perdido-banco-espana-bde_1400328/).

«El Banco de España considera perdidos unos 42.017 millones de euros de los 54.353 millones de dinero público destinado a rescatar 14 entidades financieras españolas desde 2009, según el último balance sobre las ayudas públicas para rescatar al sector financiero publicado este viernes» (El País, 24 de noviembre de 2018, recuperado el 3 de mayo de 2019, https://elpais.com/economia/2018/11/23/actualidad/1542988908_882663.html).

⁴⁶³ «En el tercer trimestre de 200, el mejor momento del mercado laboral español, 2.773.100 personas estaban ocupadas en este sector. Siete años después, a finales de 2014, había 1.030.400 trabajadores en esta rama de actividad. Por el camino casi 1.750.000 personas fueron expulsadas de un sector que se hizo añicos». (El País, 22 de enero de 2015, recuperado el 4 de mayo de 2019, https://elpais.com/economia/2015/01/22/actualidad/1421916537_715954.html):

«cadáveres inmobiliarios»⁴⁶⁴. Las miles de hectáreas que iban a convertirse en urbanizaciones suburbanas, campos de golf o complejos turísticos sufrieron un brusco parón. Quizás el ejemplo de este fenómeno más conocido haya sido la macro urbanización residencial Francisco Hernando — más conocido como *El Pocero*— en Seseña (Toledo). En 2008, tras cinco años de obras, era una ciudad casi fantasma a 37 Km de Madrid⁴⁶⁵, en la que se iban a construir 13.000 viviendas, de las que se edificaron casi un 40 %⁴⁶⁶. Los precios pasaron de los 250.000 euros por un piso de 100 m² en 2007 a los 60.000 euros por los que los bancos los vendían en 2011.

Los efectos colaterales de la crisis fueron devastadores para la sociedad en su conjunto, y especialmente para el urbanismo. Quizás, como veremos a lo largo de este trabajo, sin crisis el cambio de paradigma que representa la LS07 hubiera sido más cuestionado. En mi opinión el cambio se hubiera producido igualmente, pues como estudiare a continuación el cambio de modelo de desarrollo urbano no se produce motivado por la crisis ni es causa de la misma. El nuevo modelo se aprueba en mayo de 2007 y parece que en su origen está lo insostenible del modelo y la necesidad de integrar y situar la sostenibilidad como referente del nuevo sistema urbanístico⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ Véase proyectos o libros sobre este fenómeno como <http://cadaveresinmobiliarios.org/mapa/> o <http://www.nacionrotonda.com/>.

⁴⁶⁵ «Una maraña de grúas mustias, en reposo, planea sobre la macroubanización de Francisco Hernando, Paco El Pocero, en Seseña (Toledo). Tras la pomposa entrada, con un retorcido monumento y el nombre del constructor en letras doradas, aparece una ciudad fantasma. Las persianas de las miles de viviendas están selladas a cal y canto. Apenas hay coches ni personas, y las que hay provocan un inquietante eco sólo con el ruido de sus pasos. La conversación de móvil que una mujer mantiene desde el balcón del cuarto piso de un bloque de casas se convierte, en mitad de nada y de nadie, en un tranquilizador escándalo. Las calles, bautizadas con nombres de pintores, están sembradas de bancos relucientes en los que nadie se sienta y de señales de tráfico que obligan a ceder el paso. ¿A quién? El único signo de vida omnipresente son los carteles de Se vende. Cuelgan de cada fachada y no los ha puesto el constructor, sino sus compradores. Un ejército de especuladores de carne y hueso, la feroz competencia». (El País, 7 de abril de 2008, recuperado el 4 de mayo de 2019, https://elpais.com/diario/2008/04/07/espana/1207519209_850215.html).

⁴⁶⁶ En 2018 la situación era otra. «Por 120.000 euros se puede comprar un espectacular ático de 169 metros y cuatro habitaciones y se puede alquilar una vivienda de 3 habitaciones por 400 euros, aunque las inmobiliarias tienen ahora listas de espera de decenas de personas para hacerse con alquiler en el Residencial Francisco Hernando. En la urbanización ya hay 10.000 personas -la mayoría rozando los 30 años- viviendo, casi la mitad de los censados en el municipio de Seseña (23.000 personas en total), que han conseguido convertir a este interesante municipio manchego en el cuarto de España con una media de edad más baja. El 85% de las viviendas ya están ocupadas. Las inmobiliarias, saturadas». (La Información, 21 de octubre de 2017, recuperado el 4 de mayo de 2019, https://www.lainformacion.com/espana/Sesena-ciudad-fantasma-familias-Madrid_0_1021399648.html).

⁴⁶⁷ En relación con los elementos claves de la insostenibilidad del modelo de desarrollo territorial en España, véase F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:229-258). A su juicio los factores que propiciaron esa situación — corrupción y especulación urbanística— fueron principalmente la escasa disciplina urbanística; la complejidad y dispersión normativa; la liberalización del suelo urbanizable (LRSV) y la apropiación de la plusvalía como derecho inherente a la propiedad del suelo. Ello ha conllevado a una sobre explotación innecesaria e injustificada del suelo

Pero previamente a este análisis más detallado, cabe citar —aunque sea brevemente— algunos de los efectos colaterales más relevantes para la ciudad y el modelo urbano. En primer lugar los desahucios. Según las fuentes, los datos arrojan resultados desiguales. Tomando las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, del Banco de España y del Instituto Nacional de Estadística, parece que se puede afirmar que durante la crisis se produjeron 745.000 ejecuciones hipotecarias, de las cuales más de 500.000 derivaron en desahucios, estimándose que 236.000 eran primera residencia de los hipotecados⁴⁶⁸. Del mismo modo, la conflictividad social que este hecho produjo llevó a la movilización ciudadana a través de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que impulsó una iniciativa legislativa popular que pretendía la aceptación de la dación en pago como forma de saldar la deuda o la permanencia del propietario en el piso ahora como inquilino al menos durante cinco años. Esta iniciativa no fue aprobada, pero lo que sí que se aprobó fue una reforma de la legislación hipotecaria impulsada por la presión popular, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por la propia actuación de muchos tribunales de justicia que encabezaron una revisión profunda de nuestro modelo, así como prácticas legales tanto en el modelo hipotecario como en la transparencia contractual, si bien no sería hasta 2019 cuando se aprobase la nueva Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario —Ley 5/2019, de 15 de marzo—.

Pero quizás lo más trascendental de esta crisis hayan sido dos cuestiones que quedan lejos de este trabajo pero que van a marcar —y ya lo están haciendo— los años futuros en todos los aspectos, también en el urbanismo y la ciudad. Nos referimos a la desigualdad social y la indignación. La crisis y sus políticas de austeridad rompieron consensos básicos del Estado de Bienestar, creando una sociedad más disímil, precaria e insegura. Y ello supuso, por ejemplo, que la ciudad fuera más desigual⁴⁶⁹. Los más jóvenes vuelven a tener graves problemas para acceder a la vivienda aunque ahora sea de alquiler en los centros de las grandes ciudades. La precariedad laboral, la mayor movilidad laboral, los salarios todavía bajos, han virado la tradicional opción de la compra de vivienda hacia el alquiler. Lo que no consiguieron los

existente con efectos irreversibles en la sostenibilidad de las ciudades. Pero también efectos devastadores en lo social, económico y financiero.

⁴⁶⁸ Juande Portillo, Cinco Días, 31 de enero de 2018.

⁴⁶⁹ Se producen fenómenos como una vuelta al centro de algunas ciudades de sectores más acomodados, que por un proceso de «gentrificación» recuperan vitalidad a cambio de convertirse en más exclusivos y expulsar a los habitantes con menores recursos. La conversión de edificios residenciales tradicionales para uso de alojamiento turístico.

programas políticos —fomentar el alquiler frente a la propiedad— ha comenzado a conseguirlo la crisis, con un efecto de «burbuja en el alquiler», si bien ya en las grandes ciudades alquilar resulta caro y difícil⁴⁷⁰.

La otra consecuencia de la crisis ha sido la indignación de un muy importante número de ciudadanos, no solo en España, sino en todo el mundo⁴⁷¹. Esta indignación, manifestada en movimientos ciudadanos como el 15-M, ha cristalizado en movimientos políticos —por acción y/o reacción— en su mayoría populistas, que han alterado el panorama tradicional de la política en Europa, y por supuesto en España. Es por esto por lo que la mayor exigencia social en algunos aspectos afecta directamente al territorio, a la ciudad y a la forma de construirla y entenderla. Los derechos de los ciudadanos a participar en la planificación urbana, la transparencia y la participación, han venido a nuestro Derecho urbanístico y a nuestra práctica social para quedarse. En los años de la Transición, los primeros ayuntamientos democráticos hicieron suyas las reivindicaciones de los movimientos vecinales, como ya expusimos, y ello abrió la puerta a un nuevo urbanismo y planeamiento que sustituyó —durante unos años— el urbanismo solo expansivo y volvió la mirada a la ciudad construida. La crisis y la indignación trajeron en 2015 algo similar a las ciudades, mediante movimientos transversales en los que confluían distintas sensibilidades políticas, sociales y vecinales, que entraban en los ayuntamientos y en muchos casos ocupaban los gobiernos locales de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Cádiz, A Coruña o Zaragoza). Todos ellos tenían una seña de identidad común —si bien su traducción a la realidad fue muy desigual y más bien escasa—: otra ciudad y otro modelo urbano era posible y deseable. Y las características de ese modelo serían: la participación ciudadana y la transparencia; la movilidad sostenible, apostando por el transporte público; la ciclabilidad y los espacios peatonales; la vivienda social preferentemente de alquiler; y la lucha contra la especulación. Es decir: llevar a la realidad un nuevo modelo urbano que tendría que ser sostenible⁴⁷².

⁴⁷⁰ «En España el alquiler se ha incrementado un 18,6% en los últimos cinco años, de 2013 a 2018. El alza ha sido de un 47,5% en Barcelona y de un 38% en la ciudad de Madrid, según Fotocasa. Y cinco provincias — Baleares, Las Palmas, Salamanca, Barcelona y Madrid—, han alcanzado ya este año su máximo histórico, registrado entre 2007 y 2008. Es el resultado de subidas de precio muy superiores al 10% anual». (Sandra López Letón, El País, 2 de septiembre de 2018, recuperado el 4 de mayo de 2019, https://elpais.com/economia/2018/08/30/actualidad/1535643025_269129.html).

⁴⁷¹ Véase sobre este tema D.INNERARITY (2015) y M.CASTELLS (2012).

⁴⁷² El resultado de las elecciones municipales de 2019 supuso la no renovación de significativas alcaldías denominadas «del cambio» y la vuelta de partidos tradicionales como el PP o PSOE. El caso más significativo fue la ciudad de Madrid, que tras el paréntesis de la alcaldía de Manuela Carmena (2015-2019) volvería a estar gobernada por el Partido Popular con el apoyo de Cs y Vox. La primera medida anunciada por el nuevo equipo de gobierno

En esta nueva realidad es en la que debemos enmarcar la LS07, que, como expusimos, no nace ni como respuesta a la crisis ni como solución a la misma. Su origen se encuentra en plena cima de la «burbuja inmobiliaria», y como corrección de un modelo y sistema insostenible, muy en la línea de los documentos internacionales y europeos que analizamos en el capítulo Primero sobre la sostenibilidad, y buscando converger con un modelo urbanístico común europeo, al menos en su formulación e implantación normativa.

2.- Un nuevo marco legislativo para un urbanismo sostenible

A) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo; y Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional

En el año 2002 el Gobierno central era consciente de que se venía produciendo una escalada del precio de la vivienda que comenzaba a ser un problema, pues el acceso en propiedad para muchos ciudadanos se convertía en una tarea difícil, a pesar de la marcha de la economía, empleo y de la facilidades del crédito. Por ello, desde el Ministerio de Fomento, se convocó una conferencia sectorial de vivienda a la que se presentó un documento que consideraba, una vez más, que era preciso lograr una mayor disponibilidad de suelo urbano o urbanizable en el mercado, lo que haría que bajase el precio del suelo y la vivienda. Una de las claves de la propuesta era modificar la definición de suelo no urbanizable, pues el ministerio admitía ahora que la dada en la LRSV era demasiado rígida, al tiempo que no evitaba la posible discrecionalidad de los ayuntamientos a la hora de clasificar suelo. Para ello se proponía incorporar como motivo de clasificación de suelo como no urbanizable, y por tanto, excluirlo del proceso de transformación del suelo: «Aquellos otros valores que considere inadecuados para el desarrollo urbano de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la legislación urbanística». Otro de los temas para los que se proponían cambios era el de los criterios de valoración del suelo urbanizable, en un claro intento de acercamiento a las CCAA gobernadas por el PSOE. Se pretendía moderar las valoraciones al deducir de las

municipal sería la paralización y reversión de «Madrid Central», área de tráfico restringido en el centro de la capital con la finalidad de luchar contra la contaminación y el cambio climático, en la línea de actuación del resto de capitales europeas. Esta medida supuso una contestación popular y ciudadana muy importante en defensa, no de un modelo urbano o de movilidad, sino de un aire no contaminado y en defensa de la salud, así reconocido también por los tribunales.

expectativas urbanísticas los gastos necesarios que conllevaría la transformación del suelo en urbanizado. La respuesta de las Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE fue de rechazo, por considerar insuficientes las modificaciones propuestas por el ministro Álvarez-Cascos, si bien reconocían que parte de sus propuestas se habían recogido en el documento sometido a consideración. Este intento de lograr un acuerdo supuso un nuevo fracaso.

Fue ya en enero de 2003 cuando el PSOE presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley sobre establecimiento de medidas en la valoración del suelo, para favorecer el acceso a la vivienda y combatir la especulación, basada en la idea de no asignar valores que anticipen futuros beneficios o plusvalías; es decir, que no se incorporen las expectativas urbanísticas al valor del suelo. La mayoría absoluta del Partido Popular en el Pleno del Congreso, no obstante, rechazó, en sesión celebrada el 11 de marzo de 2003, la toma en consideración de la misma. La mayoría gubernamental aprobó la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transporte, a la que ya hicimos referencia en el capítulo Tercero⁴⁷³.

En las elecciones generales que se celebraron el 14 de marzo de 2004, los dos principales partidos, Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español, mostraban en sus programas un enfoque bien distinto de las políticas de suelo y vivienda.

El Partido Popular, que ocupaba en ese momento el Gobierno, dentro de las políticas de bienestar, apartado 15 del Programa, hacía un balance muy positivo de su política de vivienda. Desde 1996 se habían construido más de 2,6 millones de viviendas y el 84 % de las familias tenía una en propiedad. Se habían financiado más de un millón de viviendas gracias a los Planes de Vivienda y se había elevado el gasto del Estado hasta los 5.228 millones de euros de media anual desde 1996. Se había puesto en marcha el Plan de Viviendas 2002-2005 con un 32 % más de recursos, y se habían modificado diversas normas sobre la fiscalidad de la vivienda. Sobre el suelo solo se cita que se había modificado la Ley de Suelo para flexibilizar el mercado, así como simplificar los trámites y la intervención administrativa reduciendo el porcentaje de cesión de suelo a los Ayuntamientos al 10 %. Los objetivos que se pretendían lograr en la legislatura 2004-2008 eran los de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, sobre todo a los jóvenes. De tal modo que se buscaba una política urbanística transparente y orientada a satisfacer la necesidad

⁴⁷³ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida también presentó una Proposición de Ley sobre «Régimen Legal del Suelo» en marzo de 2003 que fue rechazada.

de vivienda. Así, vemos cómo el suelo es soporte de una política de vivienda y de todas las actividades económicas, y es necesario que sea urbanizado a precios razonables. Las iniciativas en materia de urbanismo y suelo deben destinarse a asegurar la existencia de suelo disponible y favorecer el acceso a la vivienda, así como contar con un parque adecuado de vivienda de alquiler o promover una dimensión social de la política de vivienda. Como podemos observar, una vez más, el modelo urbano o de ciudad al que debe dar respuesta el urbanismo queda reducido a servir de soporte para la construcción de viviendas, para favorecer una política de vivienda expansiva. Así, ninguna de las propuestas que contiene el programa⁴⁷⁴ se refiere a un cambio en la legislación urbanística o en el modelo de ciudad, sino que son propuestas que abarcan políticas incentivadoras de vivienda, principalmente protegida —se pretende conseguir 900.000 viviendas protegidas en cuatro años—, así como la creación de un nuevo tipo de vivienda de precio limitado —inferior a 165.000 euros—. Son, por consiguiente, cambios legislativos para favorecer la vivienda en alquiler y medidas de colaboración con CCAA y Ayuntamientos para lograr poner en el mercado más suelo urbanizado de forma más ágil y barata para poder edificar sobre el mismo. En conclusión, en 2004 se seguía apostando muy fuertemente por el modelo de urbanismo expansivo que tan buenos resultados venía dando a la economía y cuentas públicas, pero no se tomaba la más mínima precaución ni parecía preocupar la situación de «burbuja» que desde algunas voces se comenzaba a advertir, como ya vimos. En el capítulo 29, “Medio Ambiente y calidad de vida”, se hace referencia al desarrollo sostenible como un objetivo básico de la política medioambiental, haciendo compatible el crecimiento económico y el bienestar social con la protección del entorno. En este capítulo, se compromete la aprobación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, pero no se hace referencia alguna ni al modelo urbano o desarrollo de las ciudades, ni al suelo ni al territorio.

El Partido Socialista Obrero Español⁴⁷⁵, no obstante, sí que hace una referencia más explícita dentro del capítulo que dedica a la economía, a lograr un modelo de desarrollo más sostenible. Pero adolece de la misma visión casi en exclusiva ambiental del mismo. También será al referirse a la vivienda, como un derecho efectivo, donde realiza primero una crítica a la política de vivienda y suelo anterior, con un certero diagnóstico⁴⁷⁶ para formular tres principios

⁴⁷⁴ Página 148-149 del Programa Electoral del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2004. Recuperado el 16 de mayo de 2019, <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1152-20090908162339.pdf>

⁴⁷⁵ Programa Electoral «Merecemos una España mejor», Elecciones Generales 2004, recuperado el 16 de mayo de 2019, <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2004.pdf>

⁴⁷⁶ «El fracaso de la política de vivienda y suelo del PP es evidente: a pesar de la elevadísima oferta de viviendas nuevas durante el periodo 1998-2003, en dicho periodo el precio de la vivienda se ha incrementado cinco

que entiende son derechos consagrados en la Constitución: acceso a una vivienda digna y a precio asequible; una ciudad más habitable; y un territorio más equilibrado. Y el objetivo programático que plantea es:

«El principal objetivo del PSOE es, en colaboración con las CCAA y los Ayuntamientos, hacer efectivo ese derecho, mediante una política permanente de vivienda y suelo, superando todo enfoque coyuntural, de forma que ningún español tenga que comprometer más del 30% de su renta para disfrutar de una vivienda digna (nueva o usada, en propiedad o en alquiler), y ubicada en un entorno habitable que permita la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas.»

Como veremos posteriormente, estos principios y objetivos se trasladarán a la LS07, por ello de su importancia en este punto. Pero a continuación se comprometen otras dos cuestiones muy importantes en el futuro desarrollo legislativo, y en la realidad de nuestro urbanismo: la —tradicional— lucha contra la especulación a la que ahora se une la corrupción; y la transparencia y participación ciudadana en el urbanismo⁴⁷⁷. También a modo de resumen concreta dos objetivos: favorecer el acceso a la vivienda a precios asequibles y «frenar la burbuja inmobiliaria». La importancia de este programa, por lo que a la LS07 respecta, es indudable, pero ninguno de esos dos objetivos se logró por las políticas del Gobierno del PSOE salido de las urnas de 2004. Como medidas concretas que van a reflejarse en la LS07 —que como vemos no se ofrecía como compromiso electoral, como tampoco así la derogación de la LRSV entonces vigente— se cita la reforma de la legislación estatal sobre valoración de suelo «de forma que en ningún caso el valor legal del suelo pueda incorporar elementos especulativos, y se favorezca así un uso del suelo mucho más conforme al interés general» —es decir, en línea de la Proposición de Ley que el Grupo Socialista había presentado en las Cortes—; y «Estableceremos la reserva obligatoria de un porcentaje del suelo urbano no consolidado y urbanizable adecuado para la promoción de viviendas protegidas, preferentemente en alquiler o en derecho de superficie, que no será nunca inferior al 25% del aprovechamiento urbanístico residencial» —algo que CCAA como Navarra o

veces más que los salarios, dificultando, de forma creciente, el acceso a la vivienda de los jóvenes y de las familias de menores ingresos, y provocando un rápido aumento del endeudamiento de los españoles.» (pág.127)

⁴⁷⁷ «El PSOE se compromete a luchar contra la especulación, favoreciendo la corresponsabilización de los ciudadanos, reforzando el control público del urbanismo y la penalización de la corrupción, modificando las normas que favorecen la especulación, y fomentando la vivienda protegida y el control sobre la misma.

El PSOE garantizará que el urbanismo se convierta en una cuestión transparente y entendible para todos los ciudadanos, de forma que éstos puedan participar activamente en el diseño estratégico de sus ciudades, con capacidad efectiva para evaluar la actuación pública en esta materia, profundizando así la democracia.» (pág.128)

País Vasco ya tenían ampliamente regulado—. El Programa contiene una serie de propuestas y compromisos sobre vivienda, como favorecer el acceso a la vivienda nueva o usada, en compra o alquiler, a un precio razonable — 180.000 viviendas al año—.

El resultado de las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004 supuso la victoria del Partido Socialista Obrero Español, que obtuvo 164 escaños, lo que le permitió formar Gobierno en solitario. Para su investidura recibió los votos de las formaciones de izquierda de la Cámara. En el primer Gobierno formado por el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, se creó una cartera de Vivienda, independiente de Fomento, que fue ocupada por la ministra María Antonia Trujillo (2004-2007) y, posteriormente, por Carme Chacón (2007-2008). Sería este nuevo ministerio el que se ocuparía durante esa legislatura de la política de suelo y del urbanismo. La Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, dirigida por el Profesor Titular de Derecho Administrativo y experto jurista en materia urbanística, Marcos Vaquer Caballería, sería la responsable de poner en marcha una nueva política de regulación del suelo y transformar nuestra legislación y sistema urbanístico. Los trabajos de la Dirección General para proceder no ya a una reforma de la LRSV, sino a la elaboración de un nuevo texto legal, se desarrollaron durante los años 2004 y 2005. En marzo de 2005, el Ministerio trasladó a las CCAA el documento «Acuerdo por las Políticas de Suelo y Ciudades», en el que proponía como eje central de la nueva regulación, por primera vez en nuestro Derecho urbanístico, el desarrollo urbano sostenible, en coherencia con los documentos de la Unión Europea analizados en el capítulo Primero y que el Estado Español debía hacer suyos e integrar en su ordenamiento. También se proponía la agilización de los procedimientos urbanísticos; la modificación de régimen de valoraciones; y la movilización de suelo público y de los patrimonios públicos de suelo para construir viviendas protegidas. Ahora serían las CCAA gobernadas por el Partido Popular quienes se opondrían al acuerdo, pero desde el Ministerio se apuntaba ya una clara vocación de innovar y transformar el modelo legal, yendo mucho más allá que a una reforma, y lo que resulta más importante, situando el modelo de desarrollo urbano sostenible como nuevo paradigma de nuestro Derecho urbanístico.

Estos trabajos, finalmente con una importante participación en los mismos del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid⁴⁷⁸ y reconocido

⁴⁷⁸ Sobre el marco legal que define la nueva LS07 véase el artículo del propio L. PAREJO ALFONSO, (2007:11-40); F. LÓPEZ RAMÓN (2007:15-22); o M.VAQUER CABALLERIA (2007:19-58); F.E. RAMALLO

experto en Derecho urbanístico, Luciano Parejo Alfonso, concluyeron con la presentación del Anteproyecto de Ley de Suelo que estudiaría el Consejo de Ministros en sesión de 26 de mayo de 2006, y que finalmente sería aprobado y remitido a las Cortes Generales el 14 de julio de 2006⁴⁷⁹. El texto enviado a las Cortes Generales, moderado en algunos aspectos de los textos originales con un mayor contenido social en algunos de sus preceptos, va mucho más allá de una reforma de la legislación existente como se manifestaba en el programa electoral o se había intentado con la presentación en 2003 de una Proposición de Ley sobre el régimen de valoraciones. Como dice la Exposición de Motivos del Proyecto —y de la LS07, ya que en el trámite parlamentario no fue apenas modificada— la situación del Derecho urbanístico español en el nuevo marco constitucional «no puede superarse añadiendo nuevos retoques o correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y los principios constitucionales...». El Proyecto de Ley supondrá en expresión de L. PAREJO ALFONSO (2007:15) la «resintonización» constitucional de nuestro Derecho urbanístico, que debe incorporar el Derecho originario de la Unión Europea y nuestra Constitución⁴⁸⁰, mediante la incorporación del principio de desarrollo sostenible como principio legal básico de toda la política territorial y urbanística que deberá ser integrada por las distintas CCAA. Después de 50 años, por primera vez el Estado no promulgará una ley urbanística en sus propias palabras, sino de suelo, con una visión amplia de los derechos afectados por el urbanismo, que van mucho más allá que los de los propietarios; y no la fundamentará en la lucha contra la especulación y la construcción de viviendas, como había haciendo desde 1956 con escaso éxito. Se produce un «cambio de perspectiva y su pleno ajuste competencial», inaugurando lo que F.LÓPEZ RAMÓN (2007:17) denomina «La promesa del urbanismo sostenible», y la efectividad de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos en relación con el urbanismo, siendo el primero el derecho a la vivienda. El Proyecto pretende tener un importante contenido fundacional de un nuevo sistema urbanístico, superador del vigente durante siglo XX, y para ello no ahorra manifestaciones de voluntad e intención, que todavía se verán incrementadas en la tramitación parlamentaria, pero que analizare si en todos los casos tienen un contenido efectivo y real.

LÓPEZ (2018:102-120); y el número 152-153 de la revista *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, monográfico dedicado a la Ley de Suelo de 2007.

⁴⁷⁹ BOCG-CD, Serie A núm.96-1, de 8 de septiembre de 2006. Sobre este texto del anteproyecto, su génesis y antecedentes resulta de interés D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2006:37 y ss) y J. F. ALENZA GARCÍA (2008:33-36).

⁴⁸⁰ En el mismo sentido L.PAREJO ALFONSO (2019:1)

La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Suelo no modificó ni alteró en nada sustancial el texto remitido por el Gobierno, pero podemos ver la posición que cada Grupo tenía en relación a los problemas que afrontaba, y sobre todo en relación al modelo de desarrollo urbano que se concretaba en el artículo 2, y cuya modificación más llamativa — introducida por el Senado— fue el propio título del artículo, que pasó a ser toda una declaración de principios de la ley: «Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible». El Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley⁴⁸¹ —así como el Grupo Parlamentario Catalán y el Diputado D. Francisco Rodríguez Sánchez, del Grupo Mixto, si bien esta fue retirada finalmente—, al considerar que el mismo no pretendía modificar y mejorar la LRSV, que había venido cumpliendo de forma altamente satisfactoria sus objetivos, sino procurar su total sustitución. A juicio del Partido Popular, con la LRSV «se logró incrementar la oferta de viviendas», y fue así como entre 1997 y 2003 se construyeron 3.431.807 viviendas, frente al 1.741.930 viviendas entre 1990 y 1996. Esto había supuesto un «elemento determinante del fortísimo incremento del sector de la construcción y de enorme incidencia en nuestro crecimiento económico y en la creación de empleo». El Proyecto de Ley, a su juicio, con desprecio del marco competencial definido por el TC, vuelve a caer en los «errores» de la LS90 y TRLS92. No propone ninguna medida para paliar el que a su juicio es el principal problema del sector: el precio del suelo y su incidencia en el de la vivienda. No se favorecen medidas para agilizar el proceso de transformación de suelo, ni para que haya más oferta de suelo urbanizado apto para su inmediata edificación, ni tampoco para evitar la retención especulativa del suelo. El Grupo Popular, lejos de atender a la nueva realidad que pretendía dibujar el Proyecto de Ley, vuelve a los planteamientos más clásicos de nuestras leyes urbanísticas del siglo XX: lograr más suelo urbanizado, lo que permitirá más viviendas, y consiguientemente, más baratas; y luchar contra la especulación⁴⁸². Este era el planteamiento de la Exposición de Motivos de la LRSV, con los efectos que ya hemos analizado, tanto en el precio del suelo y la vivienda, como en el territorio; y a partir de 2007, en la economía. Las enmiendas parciales que presentó el Grupo Popular (nº 248 a 303) a los artículos de los Títulos Preliminar y I, fueron de un marcado carácter técnico y de mejora de aspectos como la accesibilidad universal sin cuestionar el modelo de desarrollo urbano sostenible. A los artículos del Título Preliminar y Título I del Proyecto, los que definen los principios de la Ley y los derechos y deberes de los ciudadanos, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds, les formuló diversas enmiendas, de las que

⁴⁸¹ BOCG-CD, Serie A núm.96-9, de 1 de diciembre de 2006.

⁴⁸² Sobre el fenómeno de la especulación del suelo en nuestro Derecho urbanístico desde 1956 a 2006, resulta de gran interés F.GARCIA-MORENO RODRÍGUEZ (2007:11-55)

algunas —enmiendas nº 7, 10 y 14— fueron aceptadas, y que terminaron de configurar, sin altearlo en lo esencial, el texto del Proyecto de Ley con mayor rotundidad en su planteamiento de ruptura y definición de un nuevo modelo urbano⁴⁸³.

El trabajo en la Comisión de Fomento y Vivienda permitió transaccionar e incorporar al Dictamen final del Proyecto de Ley (BOCG-CD, Serie A, núm.96-13 de 1 de marzo de 2007) aportaciones de los diversos Grupos, siendo la Ley aprobada por el Pleno de la Cámara de fecha 1 de marzo de 2007 sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen de la Ponencia. En su paso por el Senado la Ley se modificó en cuestiones puntuales. Por ejemplo, fueron introducidas una docena de enmiendas, siendo algunas de cierta carga simbólica, como el título del artículo 2, ya citado, o en cuestiones relativas a contemplar con mayor intensidad la vivienda en alquiler como forma de garantizar el derecho a la vivienda (BOCG-CD, Serie A, núm. 96-15 de 9 de mayo de 2007). El Pleno del Congreso de 10 de mayo de 2007, aprobó definitivamente la Ley de Suelo.

En la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de fecha 23 de noviembre de 2006, se produjo el debate de totalidad del Proyecto de Ley⁴⁸⁴, de las dos enmiendas a la totalidad que se habían presentado, en el inicio de su andadura parlamentaria. La Ministra de Vivienda, María Antonia Trujillo, en su defensa del texto del proyecto, comenzó definiéndolo como «un proyecto contra la especulación urbanística, a favor de la transparencia y la participación de los ciudadanos y para hacer ciudades más sostenible y cohesionadas.». Así, una ley de suelo en España no era tal si no situaba la lucha contra la especulación como un objetivo prioritario —e imposible de lograr—. Pero en este caso también se habla de algo hasta la fecha novedoso en nuestras leyes: hacer ciudades sostenibles. La Ministra recordó que la LRSV había supuesto no la liberalización

⁴⁸³ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds formuló 73 enmiendas en un sentido muy constructivo y muy en línea con el texto, y planteamientos, del Gobierno. El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana formuló 81 enmiendas en la misma línea de profundizar en los derechos de los ciudadanos; mayor intervención pública como ampliación de las herramientas para hacer efectiva una política de vivienda protegida; protección medio ambiental del territorio; haciendo especial referencia a la distribución competencial por entender que la competencia en la materia es exclusiva de las CCAA. El Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presentó 57 enmiendas, en las que no se cuestiona la filosofía esencial del Proyecto, si bien discrepa de la supresión de la clasificación del suelo y, sobre todo, del sistema de valoraciones del suelo, y como Esquerra Republicana y el Grupo Vasco, resulta muy celosa del respeto competencial a las CCAA con un planteamiento de que el Estado tiene muy limitadas sus competencias en esta materia de acuerdo a las STC 61/1997 y 164/2001. La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley aprobó incorporar 27 enmiendas, de carácter técnico y en relación al marco competencial, de los distintos grupos, al texto del Gobierno de las más de 300 presentadas. (BOCG-CD, Serie A, núm. 96-11 de 11 de enero de 2007).

⁴⁸⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2006, núm.216, páginas 10981 a 10998.

del suelo sino su desregulación y que en vez de corregir los problemas que suponía el alto coste del suelo —limitar el ejercicio del derecho a la vivienda y la competitividad de nuestra economía— los había agravado, «ni ha abaratado el suelo ni ha mejorado el acceso a la vivienda a un precio asequible». Pero a su juicio la LRSV también había agravado otros problemas como el ambiental «alimentado por un proceso de urbanización acelerada y extensiva de suelo en el que muchas veces no se ha evaluado ni prevenido su impacto sobre el territorio y el paisaje». O como el social, por la dificultad de acceso a la vivienda. Y el político, generado por los casos de especulación del suelo y corrupción política asociada. Por ello el Gobierno entendía necesario un cambio de rumbo y que se adoptaran medidas decididas para «combatir la especulación y la corrupción, para garantizar un desarrollo urbano que sea sostenible y para favorecer el acceso a la vivienda». Por ello, el propio Gobierno definía su Proyecto como innovador ya que «Propone una renovación valiente de las bases del régimen jurídico del suelo, unas bases que combinan la eficacia económica con la calidad ambiental y con la cohesión social». Para la Ministra cuatro eran los objetivos del Proyecto de Ley: ampliar la transparencia del sector y la participación pública en la toma de decisiones; «asentar las políticas urbanas sobre la base del desarrollo territorial y urbano sostenible»; asegurar más oferta de suelo para vivienda protegida; y aumentar la eficiencia del mercado de suelo desincentivando la especulación. A los siempre presentes —menos especulación y más vivienda— se añaden la participación, la transparencia y el modelo de desarrollo urbano sostenible. En cuanto al plano económico, la ley ofrece favorecer la libre competencia en la transformación del suelo, que ya no será una facultad exclusiva del propietario, y un nuevo régimen de valoración de suelo orientado a tasar la situación del suelo y no sus expectativas. En el plano ambiental, se parte de entender el suelo como un recurso natural, escaso y no renovable; y se centra en desterrar la consideración del suelo urbanizable como residual, ya que todo el suelo rural y “no solo el suelo especialmente protegido, tienen valor ecológico y paisajístico». La crítica que hace la Ministra en este punto resume el estado de ánimo del momento:

«Esa idea de todo urbanizable también ha dañado los intereses generales urbanísticos al desplazar la decisión del poder público a los propietarios y promotores sobre donde se urbaniza, favoreciendo los desarrollos dispersos, originando problemas de movilidad, de suministro de agua y otros servicios públicos, como estamos viendo estos años. Señorías, no se puede afirmar primero que se quiere combatir la especulación y después propiciarla generalizando expectativas urbanísticas por todo el territorio. Urbanizar no es producir solares, urbanizar es hacer ciudad, por tanto también infraestructuras, dotaciones y equipamientos públicos. Reivindicar el

urbanismo como una función pública irrenunciable y no susceptible de mercadeo no es un acto de intervencionismo, sino un ejercicio de responsabilidad hoy más que nunca».

En el plano social, el Proyecto enumera un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con el suelo y el urbanismo, más allá del régimen del propietario, «recuperando la noción de ciudad como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía» en una clara inspiración del derecho a la ciudad de H. Lefebvre, con la introducción de novedosos derechos como la accesibilidad universal, la movilidad o la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Por último la Ministra destaca las medidas de mayor transparencia y participación de la ciudadanía, como forma de combatir la corrupción — se pone el foco en la opacidad de los convenios urbanísticos—; y las medidas para favorecer una oferta real de vivienda protegida que facilite el acceso a la vivienda de quienes quedan excluidos del mercado libre, esencialmente mediante la generalización de la obligación de reserva mínima de suelo en los planeamientos.

La oposición al Gobierno, representada por el Grupo Popular⁴⁸⁵, en su defensa de la enmienda a la totalidad presentada, criticó la innecesaridad del Proyecto⁴⁸⁶. Por una parte, por ser una ley que no venía a reformar la LRSV sino a sustituirla; y por otra, por invadir competencias autonómicas y traer a la legislación estatal cuestiones de poca relevancia o ya suficientemente reguladas por las CCAA, todas ellas bajo la apariencia de grandes logros o novedades. El Proyecto, para el Grupo Popular, ni servirá para luchar contra la especulación, ni tampoco para moderar el precio del suelo o favorecer la vivienda protegida. A su juicio, el único objetivo del proyecto de ley era abaratar el precio de las expropiaciones, para lo cual destruye la tradicional clasificación del suelo arraigada y pacífica en nuestro Derecho. Denomina «literatura demagógica» a determinados preceptos del texto, como el artículo 2, y concluye tildando a la ley de mala e inútil. El Grupo Parlamentario de Convergència i Unió también presentó una enmienda a la totalidad, si bien su argumento principal era que el proyecto no respetaba el marco competencial y estatutario de Cataluña. Reclamaba un pacto de Estado en la materia en lugar de una nueva Ley que, a su juicio, invadía las competencias autonómicas al no tener el Estado títulos habilitantes para el mismo. El Sr. Herrera Torres, como portavoz del Grupo Parlamentario

⁴⁸⁵ Su portavoz en el Pleno fue el Sr. Matos Mascareño, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2006, núm.216, páginas 10984 a 10986.

⁴⁸⁶ Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por 160 votos en contra, 131 a favor y cinco abstenciones.

de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, apoyó el proyecto por contemplar los parámetros que su Grupo había solicitado al Gobierno. Una ley de suelo, a su juicio, no puede resolver los problemas de la vivienda, pero no los debe empeorar. El problema de la vivienda se resolverá principalmente con políticas públicas de vivienda y no solo con el paradigma liberal del mercado como entendía la LRSV. El «monocultivo del ladrillo» como locomotora de la economía no había resuelto el problema de la vivienda —ya en 2007 se avecinaba la gran recesión, pero en la tribuna del Congreso todavía nadie parecía consciente de ello y sus consecuencias—. El Grupo de Izquierda Unida pretendía que algunos planteamientos fueran más radicales en la defensa de lo público, y proponían ideas como: reconocer la función social de la propiedad, mayor control ambiental, y más o mayores exigencias en relación a las viviendas desocupadas. En su intervención hace una dura crítica al urbanismo insostenible, al que califica como uno de los principales problemas del país. «Supone una hipoteca y una deuda ecológica extraordinaria con las generaciones presentes y futuras».

En la sesión plenaria de 1 de marzo de 2007⁴⁸⁷ el Pleno del Congreso debatió el Dictamen de la Comisión de Fomento y Vivienda sobre el Proyecto de Ley de Suelo en que se recogían un importante número de acuerdos transaccionales⁴⁸⁸. El apoyo al texto de la Ley se vio reforzado en su tramitación. A juicio de la Ministra se había logrado un importante consenso en relación a la transparencia, el control y prevención de la corrupción y la sostenibilidad en el urbanismo. Como se puede apreciar, las preocupaciones principales a las que debía responder la Ley ya no eran solo las tradicionales de nuestro Derecho urbanístico. Así el Grupo Parlamentario Catalán, que había presentado una enmienda a la totalidad, apoyaría el texto final, pues veía recogidos en él la gran mayoría de sus planteamientos. Sobre todo, un respeto al ámbito competencial autonómico en general, y al Estatuto de Cataluña en particular; y un claro mensaje frente a la corrupción urbanística como práctica generalizada, que se recogerá en una enmienda transaccional propuesta por ese Grupo —la 229—. Incluso el Grupo Popular reconocía que el texto había mejorado técnicamente en el trámite parlamentario, si bien mantuvo 51 enmiendas de las que había formulado, principalmente al Título II y III del proyecto. Su discrepancia esencial no sería ya con el modelo de desarrollo que define la Ley, sino con los artículos relativos a las valoraciones del suelo, pues a su juicio el único objetivo de la Ley era abaratar las futuras expropiaciones. El nuevo sistema lo consideran tremendamente injusto. Los grupos de izquierdas

⁴⁸⁷ DSCG, VIII Legislatura, número 237 de 1 de marzo de 2007.

⁴⁸⁸ El Dictamen fue aprobado por una mayoría de 178 votos favorables, 126 votos en contra y 2 abstenciones.

que apoyaban al Gobierno y el Grupo Vasco, manifestaron su satisfacción por el consenso alcanzado, por haber logrado una Ley más ambiciosa en muchos aspectos como la transparencia, la prevención de la corrupción, las exigencias ambientales o las reservas de suelo. Se puede concluir que el debate parlamentario de la Ley de Suelo de 2007 permitió alcázar un amplio apoyo, pues salvo el Grupo Popular —y con una oposición mucho menos intensa que lo que podía esperarse por el contenido de la Ley— el resto de grupos de la Cámara acabaron votando favorablemente el proyecto por el alto nivel de acuerdo y consenso alcanzado en torno al mismo. Los aspectos que más nos interesan, y que a mi juicio suponían una importante novedad en nuestro Derecho urbanístico y un cambio de paradigma del mismo, alcanzaron un casi unánime consenso, manteniéndose las discrepancias ideológicas casi exclusivamente en lo relativo a las valoraciones —y la clasificación— del suelo. La introducción de la sostenibilidad, los derechos y deberes del ciudadano en relación al suelo, el derecho a la vivienda, la participación o la transparencia en el planeamiento; y de una serie de nuevos principios y conceptos hasta esa fecha novedosos en la legislación estatal, iban a suponer — al menos nominalmente— un cambio en nuestro sistema urbanístico, quizás no suficientemente ponderado en ese momento por el propio legislador o quizás como una muestra de excesivo optimismo por el mismo en la capacidad de las leyes para transformar la realidad.

La Exposición de Motivos de la LS07 hace una pronta referencia a la Constitución de 1978 como pieza fundamental sobre la que debe fundamentarse la Ley. No debe olvidarse que tras la promulgación de la CE de 1978 se habían aprobado dos leyes de suelo en 1990 y 1998, pero sin embargo el texto de 2007 se fundamenta en una nueva lectura de la Constitución que va más allá del concreto art. 47 CE. Una visión del suelo como un bien ambiental, superadora de la orientación socio-económica de leyes anteriores. Una consideración estructural y transversal del medio ambiente y la configuración de un nuevo concepto central del sistema —que como principio jurídico— va a presidir toda la arquitectura de la Ley: el desarrollo territorial y urbano sostenible. Una visión del derecho a la vivienda, así como del derecho a la ciudad y los derechos de la ciudadanía, en una lectura de los derechos de naturaleza económica —de cuna liberal— a la luz de la cláusula del Estado social que supera las visiones anteriores centradas en la vivienda y un sentido patrimonial y socio-económico de la propiedad del suelo.

A mi juicio, y en la línea expuesta por M.VAQUER CABALLERIA⁴⁸⁹ la regulación del suelo en el marco del bloque ambiental de la Constitución, la centralidad del principio de desarrollo sostenible en nuestro sistema urbanístico, y el status del ciudadano en relación al suelo, el territorio y la ciudad como sujeto de derechos, son las bases sobre las que el legislador construye un nuevo paradigma del sistema urbanístico español. Para este autor, la LS07 integra en nuestro ordenamiento el discurso de la sostenibilidad (2008:599) como alternativa y respuesta a la tendencia liberalizadora que alejaba nuestro derecho, y práctica urbanística, de la tendencia imperante en Europa⁴⁹⁰. Lo convierte en un “principio jurídico que preside toda su arquitectura, de manera que lo enuncia ya en su Título preliminar (artículo 2) y lo perfila[...]mediante reglas en otros posteriores, muy singularmente los artículos 10,12,13 y 15». Y lo que resulta más importante a su juicio es que la sostenibilidad territorial y urbana es «una imposición directa de la Constitución, desarrollada por primera vez de forma básica en la nueva Ley estatal», de tal manera que ya no estamos ante una opción para el legislador autonómico o para el planificador local, sino ante la definición de un único modelo urbano posible. Así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6.B) al expresar que el actual art. 3 TRLSyRU «cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo». Digamos en primer lugar que estos principios no son meros pronunciamientos o intenciones sin alcance obligacional. Tiene la función propia de los principios generales del Derecho (art. 1.4 CC), que no podemos olvidar «prescriben que un valor o un bien jurídico debe ser realizado en la mayor medida que resulte posible, considerando el entorno y las circunstancias del caso»⁴⁹¹ y que informan el ordenamiento jurídico y son aplicables con carácter interpretativo por la jurisprudencia. Se trata de «una reforma estructural de los fundamentos de nuestro Derecho urbanístico»⁴⁹², de un cambio conceptual que amplía los derechos constitucionales afectados por la ordenación del territorio y el urbanismo; y que convierte el desarrollo sostenible en nuevo paradigma transversal de toda la acción sobre el suelo y el territorio⁴⁹³. Asistimos a una «resintonización» —en

⁴⁸⁹ M.VAQUER CABALLERIA (2007a: 19-58 y 2007b : 241-257) y (2017:507-525)

⁴⁹⁰ Como ejemplo, a juicio de C.F. MOLINA del POZO (2008:440-442), la LS07 se inspira plenamente en la Carta de Leipzig. La misma opinión en relación al modelo europeo de desarrollo urbano, con un amplio desarrollo, la encontramos en F.GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2018:66-72). En su opinión el cambio de paradigma del urbanismo español que supone la LS07 es consecuencia de una conjunción de factores entre los que se encuentra la recepción y aceptación por nuestro ordenamiento jurídico del modelo europeo de desarrollo urbano que expusimos en el capítulo Primero.

⁴⁹¹ Diccionario del Español Jurídico, recuperado 20 de junio de 2019, <https://dej.rae.es/lema/principios-generales-del-derecho>

⁴⁹² L.MELLADO RUIZ y F.PÉREZ FERRER (2007:97)

⁴⁹³ J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008: 231)

expresión de L.PAREJO ALFONSO (2007a:14)— constitucional de nuestro Derecho urbanístico al situar en interés general, desde una perspectiva social y según el principio de desarrollo sostenible, como clave del sistema urbanístico, antes más preocupado por el régimen de propiedad del suelo y sus efectos en la vivienda como realidad socioeconómica. Para T.QUINTANA LÓPEZ (2016:30) el legislador con la LS07 «pretende situar a la sostenibilidad como principio de referencia del nuevo urbanismo»⁴⁹⁴. A juicio de A.M. MORENO MOLINA (2009:73-75), la legislación de 2007 y TRLS08, suponen la «consagración del paradigma del desarrollo sostenible en nuestra legislación urbanística», reconciliando definitiva y programáticamente la actividad urbanística y la protección ambiental. Para A.MENÉNDEZ REXACH⁴⁹⁵, la LS07 introduce con carácter casi general el principio de desarrollo sostenible como reacción a la legislación anterior y manifiesta un cambio que sería completado en leyes posteriores, y que lo que buscaba era la orientación de nuestro sistema hacia la regeneración urbana. J.PONCE SOLÉ (2008:490)⁴⁹⁶ habla de una reconstrucción del urbanismo español desde la perspectiva del desarrollo sostenible mediante la integración con el medio ambiente y la conexión con el desarrollo económico y social. La regeneración urbana ya no será una opción frente al modelo desarrollista, sino que será parte esencial de la concreción del principio de desarrollo urbano sostenible. Para F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:105) la Ley sitúa el principio de desarrollo sostenible como piedra angular de las políticas urbanísticas y supedita la ordenación del urbanismo a los requerimientos del desarrollo sostenible, lo que supone un cambio radical en nuestro sistema urbanístico⁴⁹⁷. El legislador pretende desplazar el concepto

⁴⁹⁴ Para T.QUINTANA LÓPEZ la importancia del cambio operado por la LS07 es indudable. Es absolutamente necesario para superar el modelo de expansión de la ciudad dispersa que venía imperando en las décadas precedentes, y que como pone de manifiesto, ya advirtiera en 1983 el profesor García de Enterría que debía ser superado y sustituido por una nueva orientación que tuviera como objetivo «reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos». Este nuevo urbanismo, denominado urbanismo sostenible, es de raíz europea y se plasma en distintos documentos de derecho débil que ya he expuesto. El legislador se decanta por un concreto modelo de ciudad compacta, social y territorialmente cohesionada que se ve reflejado legalmente (art.2.2 y 3 TRLS08). Pero a su juicio —pág.39— la LS07, ni el TRLS08, aportaron «las previsiones necesarias que directamente pudieran favorecer la renovación y regeneración de la ciudad». Será la Ley 8/2013, de 26 de junio (LRRRU) la que viniera a llenar es vacío y la que convirtiera la regeneración de la ciudad en alternativa al modelo de urbanismo expansivo de las periferias urbanas.

⁴⁹⁵ A.MENÉNDEZ REXACH (2009:119-142), (2011:13-49) y (2017:292)

⁴⁹⁶ Resulta de gran interés el trabajo referenciado por su visión amplia y muy sistemática de la vertiente del desarrollo sostenible urbanístico y territorial en la LS07.

⁴⁹⁷ Efectúa un detallado análisis de la LS07 y en concreto de los técnicas o elementos que se incluyen como consecuencias del principio de desarrollo sostenible: información y participación; criterios de utilización del suelo; medidas económicas; concepto de sostenibilidad; configuración del suelo rural; rehabilitación de viviendas; evaluación ambiental, etc. La misma opinión mantienen A.M.MORENO MOLINA (2008:60) que define la propuesta conceptual de la LS07 como compleja, sugestiva y novedosa; y M.M.CUYÁS PALAZÓN (2018:146-150) que entiende la sostenibilidad como un título competencial. Los instrumentos que ordenan el suelo deben ser

desarrollista de nuestro sistema urbanístico, apostando por la regeneración de la ciudad existente frente a nuevas transformaciones de suelo. El mandato legal se va a traducir en unos objetivos muy generales pero que inspirarán un modelo territorial, concretado en cada caso pero muy enmarcado en el principio de la sostenibilidad. Así, la Ley va a incorporar en su contenido normativo, y no solo como principios, una serie de obligaciones, técnicas de actuación, determinaciones vinculantes o instrumentos que van a hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible en el territorio, pues las legislaciones autonómicas que regulen las actuaciones de planificación y ejecución no se van a poder sustraer a su contenido obligacional. Así, el Título II, Bases del régimen del suelo, contiene los criterios básicos de utilización del suelo (art. 10 LS07), las situaciones básicas del suelo (art. 12), las actuaciones de transformación urbanística (art. 14), la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano (art.15).

Una cuestión de interés es si debemos entender que el *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible* es uno de los principios generales del Derecho⁴⁹⁸, y como tal tiene los efectos que el art. 1.4 CC les atribuye. Entiendo que los principios generales de Derecho constituyen la expresión de los valores materiales básicos y las ideas fundamentales e informadoras de un ordenamiento⁴⁹⁹ jurídico. Son la expresión, cambiante en el tiempo, de las convicciones ético-jurídicas de una comunidad. A juicio de L. MARTÍN REBOLLO (2016:291)

«...las normas jurídicas escritas no siempre son capaces de abordar la realidad en toda su complejidad; una realidad cambiante, por lo demás, en la que surgen problemas que hay que resolver con el Derecho vigente. Un Derecho que, precisamente por su incapacidad de prever todas las circunstancias potencialmente existente, debe completarse con una serie de principios o pautas que ayudan a interpretar la norma, a hacerla evolucionar y a darle nuevo sentido sin necesidad de cambiarla.»

los encargados de garantizar la ordenación integral que cumpla con el principio de desarrollo sostenible. El suelo se entiende como un recurso ambiental, escaso, finito e imprescindible para la vida.

⁴⁹⁸ F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:127-159) desarrolla ampliamente este aspecto para concluir que «que el reconocimiento del principio de desarrollo urbano sostenible, como principio general, ahora también del derecho urbanístico, implica no sólo un mandato-deber dirigido a las Administraciones Públicas para hacer de esta función pública que es la planificación urbanística, un auténtico instrumento para la consecución de un urbanismo que sea eficiente para los requerimientos de la calidad de vida...». A su juicio, que comparto plenamente, «...constituye algo más que un principio informador o un elemento esencial de la legislación urbanística. Es en suma, un auténtico principio director de la políticas públicas de suelo,...» (pág.141)

⁴⁹⁹ E.GARCÍA DE ENTERRIA y T.R. FERNÁNDEZ (1982:67)

Los principios vienen a ser el esqueleto del sistema jurídico que sustenta y orienta las normas. Son, para los autores citados, «soportes primarios estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que por ello prestan todo su sentido». Los principios se expresan en la organización de la materia jurídica alrededor de «centros unitarios, que son los que llamamos instituciones»⁵⁰⁰, entre las que se encontraría el urbanismo en cuanto a su dimensión jurídica. Los principios institucionales trascienden a las normas, porque son quienes las sostienen, informan y les dan sentido, todavía más, si es que cabe, en el Derecho Administrativo, y en especial en el Derecho urbanístico. De este modo, la proliferación de normas cambiantes y como respuesta a cuestiones muchas veces coyunturales, hacen que sea necesaria la existencia y la presencia de principios generales de Derecho que permitan una práctica aplicativa de Derecho, así como una jurisprudencia sustentada en construcción colectiva —constitucional, consuetudinaria, internacional, etcétera—, asumida como acervo de una comunidad y un tiempo⁵⁰¹. De ahí que el Derecho, entendido como creación e idea cultural para ordenar la convivencia y resolver conflictos, se deba adecuar a la cultura y conciencia mayoritaria en cada momento. Así se refleja, por ejemplo, en la STS de 21 de febrero de 1979, que entiende el Derecho como «un sistema unitario y orgánico de reglas, interrelacionadas, que está sometido a un constante proceso de transformación determinado por la aparición continua e incesante de nuevas realidades sociales y culturales de todo orden...». No podemos negar que el *desarrollo sostenible* se convierte, en el siglo XXI, en una realidad social y cultural que debe ser tenida en cuenta por el Derecho en todas sus manifestaciones. Por ello entiendo que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible —como manifestación en el territorio del principio general de desarrollo sostenible— se ha incorporada a nuestro sistema jurídico-urbanístico como un principio general de Derecho con todos sus efectos y consecuencias⁵⁰², con el contenido de los mismos en nuestro ordenamiento. A mi juicio el artículo 45 CE constitucionaliza el principio general de la sostenibilidad y más concretamente, junto con los artículos 46 y 47 CE, el *principio*

⁵⁰⁰ E.GARCÍA DE ENTERRIA y T.R. FERNÁNDEZ (1982:68)

⁵⁰¹ «Las normas han dejado de ser en buena parte expresión de un sistema de relaciones justas para convertirse en meros instrumentos de políticas concretas y cambiantes, que tienden por ello a instrumentalizar también a los ciudadanos y los derechos». E.GARCÍA DE ENTERRIA y T.R. FERNÁNDEZ (1982:70)

⁵⁰² Así lo entiende también L.PAREJO ALFONSO (2017:13) para lo cual cita distintas recientes sentencias del TS como la de 7 de mayo de 2015, rec. cas. 1991/2013; 17 de junio de 2015, rec. cas. 3367/2013; y 29 de julio de 2015, rec. cas.3715/2013. F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:141-143) considera que se debe desterrar la caduca opinión de que el principio de desarrollo sostenible es solo una «categoría jurídica inerte en cuanto a su efectividad práctica desde el punto de vista del positivismo jurídico,...»

del desarrollo territorial y urbano sostenible. Este “megaprincipio”⁵⁰³ inspirador de cuantas políticas públicas se desarrollen en el territorio, trasciende de la protección ambiental y del reconocimiento del ambiente como bien jurídico protegido⁵⁰⁴. Debemos relacionarlo con los procesos de desarrollo económico y social tendentes al logro de una mayor calidad de vida y aspirar a la proyección sobre el conjunto del ordenamiento jurídico de un «factor de sostenibilidad»⁵⁰⁵. No se debe, por tanto, confundir las manifestaciones o componentes del principio con el principio mismo que es un todo poliédrico. El contenido del art. 2 LS07 —actual art. 3 TRLSyRU, y en este caso con cierta confusión y reiteración— da contenido material al principio incorporando un catálogo de componentes del mismo que le darán sentido. Será a lo largo del articulado de la LS07 donde se vayan incorporando los instrumentos que permitan lograr —o seguir— el desarrollo urbano sostenible. Buen ejemplo de cómo este principio ha sido recogido también por la jurisprudencia es la STS de 18 de junio de 2015, rec.3436/2013, por la que se confirmaba la nulidad de una modificación de planeamiento urbanístico por no ajustarse a los principios de desarrollo sostenible⁵⁰⁶. El FJ Decimosegundo reconoce el “ius varindi” y la existencia de un margen de discrecionalidad administrativa en la potestad de planeamiento, pero ni ello excluye el control jurisdiccional de las mismas ni «el sometimiento a principios de racionalidad y adecuación a la realidad que se trata de ordenar». El ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento opera sobre una determinada realidad de hechos, por lo que su control judicial debe realizar una valoración de los mismos con el fin de evitar que se actúe contra las más elementales reglas de la racionalidad y del buen sentido. Y aquí operan los

⁵⁰³ R.MARTÍN MATEO (2003:39). Para M^a J. MONTORO CHINER (2000: 3.439 y ss) el principio de sostenibilidad es un «Staatzie-Ibestimmung», lo que entiende como «determinación programática de fines, derecho objetivo, mandato al legislador y principio interpretativo para la Administración y la Jurisdicción».

⁵⁰⁴ F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:144) formula la pregunta de si «¿podemos también hablar del bien jurídico “sostenibilidad” y del derecho al desarrollo sostenible?», entre los derechos de tercera, o cuarta —derechos colectivos que protegen a la ciudadanía en general, pero a su vez son derechos individuales—, generación. Concluye con la opinión de que resulta una tarea infructuosa delimitar el objeto de protección de ese derecho, así como el bien jurídico protegido, al encontrarnos con un concepto jurídico indeterminado, o indeterminable. Nos encontramos con un concepto de una gran flexibilidad y del que cabe un paulatino incremento por su reinterpretación.

⁵⁰⁵ F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:151).

⁵⁰⁶ El Recurso lo interpuso el Ayuntamiento de Ávila, contra la sentencia de fecha 20.09.2013, dictada por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León (con sede en Burgos), en el recurso 178/2011, sostenido contra la Orden FOM/559/2011, de 6 de mayo, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, por la que se aprobaba definitivamente la sexta modificación del PGOU de Ávila. La modificación pretendía la reclasificación por motivos de urgencia de suelo, para añadir al PGOU, con capacidad de acoger 3.396 nuevas viviendas, cuando ya se había iniciado la revisión del Plan y cuando del Plan vigente no se había agotado su capacidad residencial, sino que quedan por ejecutar 10.670 nuevas viviendas de una capacidad prevista de 17.278. Con el mismo criterio jurisprudencial STS 9.12.2015, rec.461/2014; 19.6.2015, rec.3662/2013.

principios generales del Derecho⁵⁰⁷. En esta caso el art.2.2 y 10 TRLS08, aunque con una formulación mediante objetivos muy generales «La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, [...] pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que la controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a nuevas transformaciones de suelo,...» (FJ Decimoquinto).

Distintos autores han estudiado la importancia de la incorporación a nuestro Derecho urbanístico del *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*, ya con un carácter positivo y de forma plena, como nuevo paradigma del sistema urbanístico en la LS07. Para F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2018:19-78) ello supone la incorporación y aceptación de nuestro sistema en el modelo de desarrollo urbano europeo construido por el *soft law* que analizamos en el capítulo Primero. Algunos autores⁵⁰⁸ han puesto de manifiesto que el legislador estableció unos criterios básicos de utilización del suelo mediante los que pretendía hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible, pero no los llenó del contenido necesario para lograr una calidad de vida urbana como la que se aspiraba. Si bien también reconocen que se incorporan algunos «enunciados normativos dotados de mayor efectividad» como son los estándares de calidad de vida urbana, provenientes de la LS75, y la integración social y reserva de suelo para viviendas asequibles. Para J.PONCE SOLÉ (2008:497-512) el artículo 2 de la LS07 incluye las tres vertientes de la sostenibilidad. La vertiente económica se relaciona con la clasificación del suelo y el cambio de rumbo respecto al fracasado intento liberalizador⁵⁰⁹ y con la regulación —art. 6— de la iniciativa privada en la urbanización, construcción o edificación. Por su parte, la vertiente ambiental es tanto sustantiva —«uso racional de los recursos», «protección del medio ambiente...»— como procedimental. Y la vertiente social se relaciona con principios novedosos en nuestro Derecho, como lo es el de cohesión social (art. 2.2), que conduce al Derecho a la vivienda, pero también a determinadas prácticas urbanísticas que deberán ser revisadas por el ejercicio de distintos Derechos —como por ejemplo, los derivados del art. 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres— que garanticen la eficacia del derecho a la igualdad⁵¹⁰. La LS07 «aboga por una

⁵⁰⁷ En el capítulo Quinto expondré como, a mi juicio, este margen de discrecionalidad se ha visto reducido de forma que hoy podemos hablar de una discrecionalidad débil o moderada.

⁵⁰⁸ F.LÓPEZ RAMÓN (2008:407) y T.QUINTANA LÓPEZ (2016:42)

⁵⁰⁹ Coincide plenamente con esta misma reflexión F.LÓPEZ RAMÓN (2008: 405)

⁵¹⁰ El autor hace una interesante reflexión hasta dónde podrá alcanzar el principio de igualdad en la jurisprudencia si resulta invocado en caso de segregación urbana, en discriminación de uso de suelo y en el goce del

concepción pro natura del suelo, a efectos urbanísticos,...»⁵¹¹ como parte de la construcción jurídica del principio de sostenibilidad urbana. El modelo de ciudad que se corresponde con el principio de desarrollo sostenible, previsto como nuevo principio rector de nuestro sistema en el artículo 2 LS07, será la «ciudad compacta, la ciudad densa en las que apenas existan núcleos de población aislados, con usos del suelo complejos y superpuestos en la misma zona». El art. 2 LS07 supone la plena integración del medio ambiente en la legislación del suelo⁵¹², ampliando la evaluación ambiental de planes y programa con la evaluación y seguimiento del desarrollo urbano (art. 15 LS07); y el tratamiento del suelo no urbanizable.

F.RAMALLO LÓPEZ (2018:151-159) estudia —siguiendo la idea F.A. Castillo Blanco— el derecho al desarrollo urbano sostenible como un derecho republicano de cuarta generación, derecho al espacio urbano muy conectado con el *derecho a la ciudad* de H. Lefèbvre⁵¹³. A su juicio la acción urbanística, pública y privada, ha ampliado sus horizontes desbordando «el mero crecimiento urbano y consagrando en la ciudadanía un derecho al espacio urbano, y as su adecuado desarrollo y desenvolvimiento en toda la extensión de los términos, lo que se integra con el derecho a un medio ambiente adecuado, a la calidad de vida...». Pero a su juicio, la consecución del desarrollo urbano sostenible se hará más visible si se aborda desde la función administrativa, como un mandato-deber de las Administraciones públicas. Como una auténtica función pública⁵¹⁴ «que combina las potestades de ordenación territorial, de ordenación de recursos naturales, de planificación de la economía y de otras políticas sociales implicadas en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible». Para ello resulta precisa una integración competencial y normativa, por ejemplo, de los planes sectoriales de las distintas administraciones públicas y los planes de ordenación del territorio e instrumentos urbanísticos alineados a la consecución de un mismo objetivo.

derecho a la ciudad. Recuerda la STS de 11 de diciembre de 2003 en el que el TS mantenía que la ubicación de unos módulos de vivienda para personas de etnia gitana en suelo no urbanizable, constituía una segregación espacial incompatible con la CE.

⁵¹¹ A.J. SÁNCHEZ SÁEZ (2008:591-592). «La ciudad sostenible es una ciudad con espacios comunes, donde la gente camina y pasea, viaja en medios de transporte colectivos, se encuentra en plazas y parques, compra en comercios pequeños donde nos conocen y conocemos a los demás, vive en régimen de propiedad horizontal, en comunidades de vecinos en las que el suelo se aprovecha mejor, donde se ve la gente de toda condición social. Religiosa y racial, etc. Es una ciudad compartida .Por lo que llevamos dicho se comprende que el modelo de ciudad sostenible sea el de la ciudad mediterránea.»

⁵¹² D.FERNÁNDEZ de GATTA SÁNCHEZ (2008:97-110)

⁵¹³ Sobre derecho a la ciudad y nuevo paradigma de gobernanza local, véase J.M.BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT (2018: 2401-2408)

⁵¹⁴ F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:161-164)

La Constitución reconoce una serie de valores o bienes jurídicos directamente referidos a los recursos naturales en los artículos 45, 46 y 47, que denominaremos «orden constitucional ambiental» —o bloque ambiental—⁵¹⁵, considerando algunos autores la condición de verdaderos derechos subjetivos⁵¹⁶. Se considera el suelo no solo como un bien socioeconómico, sino como parte de ese bloque ambiental que permite el disfrute del hábitat que los ciudadanos tienen derecho a disfrutar (art. 45 CE). Del mismo modo el medio ambiente urbano —y la ciudad— serán parte del medio ambiente protegido constitucionalmente⁵¹⁷, lo que va a permitir al legislador situar el principio del desarrollo sostenible como nuevo eje central del sistema urbanístico⁵¹⁸. Ello no quiere decir que el artículo 2.2 de la LS08 —hoy art. 3.2 TRLSyRU— no contenga unas declaraciones generales y abstractas necesitadas de una concreción normativa para que las mismas puedan desplegar su eficacia. Así, el hecho de que las políticas públicas relativas al territorio y suelo deban armonizar la «igualdad de trato entre mujeres y hombres» o «la salud y seguridad de las personas y la protección del medio ambiente» es un componente del principio que deberá dotarse de un contenido normativo, ya sea mediante normas sectoriales o en las legislaciones autonómicas. El legislador parece hacer una declaración de intenciones y de voluntad de difícil cuestionamiento, pero quizás de poca eficacia si no se desarrolla o no se entiende el principio en su conjunto como principio general de Derecho.

Estamos de esta forma ante un nuevo paradigma en sustitución del paradigma liberal de aumentar el suelo urbanizable y favorecer la urbanización como forma de terminar con la especulación y lograr abaratar el precio de la vivienda. La LS07 pretende convertir el desarrollo sostenible —como síntesis en el territorio del orden social, económico y ambiental— en valor jurídico, en principio general del Derecho⁵¹⁹; y dotarle de contenidos concretos y determinados que lo hagan aplicable y reconocible en cuestiones concretas de nuestro urbanismo, en el planeamiento y en su desarrollo. Así se superará la configuración, que hasta esa fecha parecía se limitaba a ser una idea, un principio informador, así como parte de las resoluciones o documentos del «derecho débil». Y entonces pasará a ser una «imposición directa de la

⁵¹⁵ Acerca del bloque ambiental de la CE, véase L.PAREJO ALFONSO & A.JIMENEZ BLANCO & L.ORTEGA ÁLVAREZ (1998, vol. 2, página 226 y ss). También F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:74)

⁵¹⁶ J. Jordano Fraga y D. Loperena Rota en relación al medio ambiente o F. LÓPEZ RAMÓN en relación a la vivienda (2014:49-91).

⁵¹⁷ STC 119/2001, de 24 de mayo y STC 64/1982, de 4 de noviembre, en que se hace especial referencia a la necesaria armonización de la utilización racional de los recursos naturales con la protección de la naturaleza, todo ello para mejorar la calidad de vida de las personas y su mejor desarrollo.

⁵¹⁸ Esta misma opinión mantienen J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:75)

⁵¹⁹ J.L.PIÑAR MAÑAS, J.L (2003: 190)

Constitución, desarrollada por primera vez de forma básica en la nueva Ley estatal»⁵²⁰. Lo mismo podemos decir de la rupturista y novedosa concepción de los derechos de la ciudadanía y de los ciudadanos en relación con el suelo y el territorio que incorpora la Ley. Como se dice en la Exposición de Motivos, la Ley va más allá de una ley urbanística, pero a mi juicio también es más que una ley de suelo, ya que configura un nuevo estatuto jurídico, el del ciudadano, sujeto de derechos y deberes, en relación al suelo, el territorio, el medio ambiente urbano, la ciudad y la vivienda. Los artículos 2,3,4 y 5 de la LS07 reconocen, amparan y garantizan, en su condición de «condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de la protección del medio ambiente,...»⁵²¹, un auténtico estatuto del ciudadano⁵²² que ninguna de las leyes estatales anteriores había establecido ni anunciado. Y a mi juicio, entre estos derechos del ciudadano van a sobresalir al menos cuatro: derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada como elemento de cohesión social; derecho a un medio ambiente urbano de calidad; derecho de libre concurrencia en la transformación del suelo; y derecho a la participación y transparencia en la ordenación y planificación territorial y urbanística.

El Título Preliminar y Título I de la LS07 —disposiciones establecidas en el ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas— tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en los arts. 149.1.1, 13, 18 y 23 de la Constitución⁵²³. La materia objeto de la competencia serían los derechos y deberes constitucionales, que podrían ser los contenidos en una Sección o Capítulo concreto de la Constitución o bien todos los que de este texto pudieran deducirse. La posición del TC hay que deducirla de la lista de derechos y deberes con los que ha relacionado, al menos teóricamente, al artículo 149.1.1. No todos los derechos y deberes constitucionales legitiman, a juicio del Tribunal, una misma intervención estatal, con fundamento en el citado precepto. El FJ 6 de la

⁵²⁰ M.VAQUER CABALLERIA (2007:36)

⁵²¹ Disposición Final Primera LS07

⁵²² L.PAREJO ALFONSO (2007b:321)

⁵²³ Sobre alguno de los títulos competenciales que invoca el legislador estatal se han pronunciado las S(S) TC 61/1997 y 164/2001, en concreto sobre el art. 149.1.1ª CE, estableciendo un claro concepto de “condiciones básicas” referido al urbanismo y la ordenación del territorio y su proyección sobre el derecho de propiedad del suelo en cuanto constituye uno de los elementos esenciales de esta regulación, que ya no pretende ser urbanística sino sobre régimen del suelo. Al respecto de este tema véase J. TUDELA ARANDA (1994:232 y ss).

STC 61/1997 —a la que ya he hecho referencia por su importancia— entiende el urbanismo como sector material susceptible de atribución competencial, definido como «hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico». Y la Constitución le proporciona principios rectores, como la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. Por ello la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo (art. 148.1.3 CE)

«ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, puedan propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana,..)».

Será en los FJ 7 y 8, de la citada sentencia, donde el Tribunal Constitucional delimite el contenido y alcance de las «condiciones básicas», que no se debe entender como la atribución al Estado de «la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad»⁵²⁴; y defina el contenido o significado de «condiciones básicas» que han de ser «las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad...» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana. La Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre⁵²⁵, va a resultar nuevamente muy esclarecedora en este aspecto. Los FJ 4 y 5 examinan el alcance de los arts. 148.1.3 y 149.1, 13,

⁵²⁴ «El artículo 149.1.1.a, al atribuir al Estado la competencia sobre la regulación de las «condiciones básicas» en materia de derechos y deberes constitucionales posibilita que se establezca una normativa uniforme aplicable en toda la Nación y, simultáneamente, permite que las Comunidades Autónomas adapten esa legislación a sus propias peculiaridades, en los términos recogidos en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Hay que recordar que sin la existencia de un título competencial de las características que atribuimos al artículo 149.1.1.a sería necesario, cuando menos, forzar el texto constitucional para poder lograr los objetivos señalados. Objetivos que se desprenden de la organización territorial del Estado y de los derechos y deberes constitucionales que realiza la Constitución». J.TUDELA ARANDA (1998:311 y 312).

⁵²⁵ Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados) interpuestos, respectivamente por el Consejo de Gobierno de Madrid, de La Rioja, más cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley de Suelo 8/2007, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, por los Consejos de Gobierno de Madrid y La Rioja, en relación a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Boletín Oficial del Estado nº 243 de fecha 7 de octubre de 2014.

18 y 23 CE para comenzar recordando que el art. 149.1.1 CE reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, por lo que la competencia autonómica exclusiva en urbanismo debe integrarse con las competencias estatales. En esta caso el TC ya había delimitado la competencia del art. 149.1.1 CE en relación con el urbanismo, reconociendo que el Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, «configurar» el concreto modelo urbanístico para las CCAA o Administración local, o lo que es lo mismo: establecer normas concretas que «se refieren a la ordenación de la ciudad, este es, normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad» ([STC 61/1997, FJ 10] citada FJ 5 STC 141/2014). Pero el TC sí entiende que cabe en el art. 149.1.1.1 CE la «regulación de las “manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponden satisfacer en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE». En cuanto a la perspectiva positiva del art. 149.1.1.1 CE, el TC entiende que el Estado tiene competencia para establecer el contenido básico y primario del derecho de propiedad del suelo en la medida en que afecte a las condiciones básicas para su ejercicios así como las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica también aplicable al sector de la vivienda, y dentro del mismo, a la actividad de la promoción por su estrecha relación con la política económica general y la generación de empleo (STC 139/2013, FJ 3). La política del suelo tiene un impacto en la política económica general, por lo que no cabe negarle al Estado competencia en esta materia en base al art. 149.1.13 CE. Lo mismo se predica de la competencias previstas en el art. 149.1.18 CE y en el importante art. 149.1.23 CE en materia medioambiental, competencia transversal y polifacética, que determina su afectación al urbanismo. Esta competencia no puede justificar su «vis expansiva» pero debe integrarse con un criterio interpretativo «teleológico, de tal forma que solo las normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato sea la protección el medio ambiente...» puedan afectar a las competencias autonómicas⁵²⁶.

El status —o estatuto— del ciudadano (expresión que evoca el *status civitatis*⁵²⁷) al que se refiere la Exposición de Motivos (apartado III) se configura en la LS07 como un estatuto de derechos y deberes, que inspira el resto de la Ley, en relación con el suelo y el territorio que

⁵²⁶ Sobre los títulos estatales incidentes en materia urbanística resulta de interés el completo análisis de F.E.RAMALLO LÓPEZ (2018:165-179).

⁵²⁷ F. GARRIDO FALLA (2010: 427) y L.PAREJO ALFONSO (2007b:312). Resulta igualmente interesante en relación con el explícito reconocimiento del derecho de los ciudadanos en el LS07, el trabajo de A.SÁNCHEZ BLANCO (2008:517-540)

incluye derechos y deberes de orden social, económico y medioambiental. L.PAREJO ALFONSO (2008:312) distingue dos planos en este estatus: el simple o general, que corresponde a todos los ciudadanos; y el cualificado, que corresponde al propietario del suelo o a quien ejerce la libertad de empresa para transformar el suelo. A mi juicio, y como opina J.ENERIZ OLAECHEA⁵²⁸, «el estatuto del ciudadano y sus derechos inherentes responden a un derecho todavía mayor, que se sitúa por encima y del que derivan todos los demás: el derecho a la ciudad». De la conjunción de una serie de principios constitucionales —recogidos en los artículos del bloque ambiental pero no exclusivamente—, el legislador construye a mi parecer acertadamente, un derecho, efectivo y real, a la ciudad que corresponde al estatuto general y universal: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida; el deber de los poderes públicos de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación; el derecho a la salud; derecho a la participación en los asuntos públicos; derecho a la igualdad; etcétera. La LS07 configura por primera vez en nuestro Derecho urbanístico: «un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo».

Este estatuto se conforma en tres estratos o círculos concéntricos, como dice la EM: la ciudadanía en general, la iniciativa privada para la actividad urbanística, y la propiedad del suelo. El primero se corresponde con el status simple o general, y los siguientes con el status cualificado. Al estatuto simple de ciudadanía le corresponden los derechos relativos a la residencia, habitación y vivienda; el territorio y calidad ambiental (medio ambiente, seguridad y salud); patrimonio, paisaje, medio natural y urbano; acceso y uso de las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y espacio público que posibilitan la calidad de vida urbana individual y colectiva (derecho a ciudad⁵²⁹); derechos instrumentales de información, a ser informado, participación, transparencia y ejercicio de acciones en defensa de la legalidad territorial, ambiental y urbanística⁵³⁰. El estatuto cualificado, por su parte, se refiere a las actividades de contenido

⁵²⁸ J.ENERIZ OLAECHEA (2008:163)

⁵²⁹ La Ley francesa d'orientation pour la ville de 13 de julio de 1991, reflejó esta concepción del derecho a la ciudad.

⁵³⁰ L.PAREJO ALFONSO (2007b:321 y ss). En relación a este aspecto de la Ley resulta de gran interés F.IGLESIAS GONZÁLEZ (2007:83 y ss)

económico que llevará a cabo la iniciativa privada para el desarrollo de las actividades urbanísticas de transformación del suelo, bien como propietario, o bien en base al régimen general de libre competencia en cuanto a la facultad de promover la urbanización el suelo. El art. 4 LS07, cuyo título es «Derechos del ciudadano», establece seis concretos derechos⁵³¹, si bien los mismos resultan de una cierta inconcreción práctica. La Ley enuncia los derechos, si bien su ejercicio se remite a su «legislación reguladora». Parece, por tanto, que son derechos sin una eficacia directa e inmediata, que por tanto no podrán ser exigibles ante los poderes públicos en tanto que otra normativa posterior —que en muchos casos deberá ser legislación de las CCAA— los incorpore y convierta en auténticos derechos efectivos y reales⁵³². Pero los citados en el art. 4 no son los únicos derechos de los ciudadanos que reconoce la LS07. Así se incorpora el derecho a que se garantice la participación de la comunidad «en las plusvalías que genere la acción de los entes públicos [art. 3.2 b)], el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, el derecho a la salud y la seguridad de las personas y el derecho a la protección del medio ambiente en las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (art. 2.2)».⁵³³

El artículo 2.1 y 2 LS07 mandata que todas las políticas públicas —es decir mandata a todas las administraciones públicas— relativas al uso del suelo y al territorio tengan un fin común: el uso del suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible⁵³⁴. Y para ello, el urbanismo deberá armonizar el desarrollo económico y empleo (el suelo como recurso económico y la construcción como actividad económica); cohesión social (vivienda y derecho a la ciudad); la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y

⁵³¹ F.LÓPEZ RAMÓN (2008:397-402) es crítico con el legislador y su remisión constante en los artículos 4 y 5 LS07 a la legislación aplicable, lo que supone que se reducen estos derechos del ciudadano a un «recordatorio de situaciones subjetivas dispersas en el ordenamiento jurídico...»

⁵³² Esta opinión mantiene J.ENERIZ OLAECHEA (2008:165) si bien recuerda que «art. 2.3 de la Ley, que traslada a la normativa urbanística la conocida cláusula de transformación social del art. 9.3 CE e impone a todos los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos, establecidos en los artículos siguientes (que son los del art. 4 al 9), sean reales y efectivos, para lo cual tales poderes, en línea con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, quedan obligados a adoptar “las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”».

⁵³³ J.ENERIZ OLAECHEA (2008:165-166)

⁵³⁴ Sobre el concepto de políticas públicas introducido por la LS07 en el urbanismo resulta de interés M.BASSOLS COMA (2009:17). Analiza en este trabajo también la relación entre ordenación territorial y urbanística y las materias que, a su parecer, el TRLS08 reserva a una u otra. También M.M. CUYÁS PALAZÓN (2018:148)

mujeres (urbanismo de genero)⁵³⁵; la salud y seguridad de las personas; y la protección del medio ambiente. De los derechos que establece el status de ciudadano voy a hacer especial referencia a los tres derechos que a mi juicio configuran los elementos esenciales de este principio de desarrollo urbano sostenible por ser, junto con el apartado c) del punto 2 del art. 2, los que configuran un concreto modelo de ciudad sostenible en su triple versión: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada como elemento de cohesión social; el derecho a un medio ambiente urbano de calidad y al acceso —y uso— de las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y espacio público (*derecho a la ciudad*); y derecho a la participación y transparencia en la ordenación y planificación territorial y urbanística.

La STC 141/2014 al analizar la constitucionalidad del artículo 2 —impugnado por los recursos de los Gobiernos de La Rioja, Madrid y Canarias, por entender que invadía competencias exclusivas de las CCAA⁵³⁶— resolvió la desestimación de la tacha de inconstitucional pretendida por entender que el Estado tiene plena competencia ya no solo para enunciar el principio de desarrollo sostenible, sino también para «darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo», y ello en base a los arts. 149.1.13 y 23 CE. [FJ 6 B)]. El TC resuelve cualquier duda que pudiera surgir sobre el contenido del art. 2 y el establecimiento del principio de desarrollo sostenible como nuevo paradigma de nuestro sistema urbanístico. Pues si el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial, sí puede «incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas [CCAA] han de

⁵³⁵ Sobre este tema, en el que no podemos profundizar en este trabajo, resulta muy interesante E.DESDENTADO DAROCA (2018:2947 a 2971) quien comparte la idea que la ley de 2007 supone un nuevo paradigma de nuestro urbanismo que pasa de una planificación centrada en el desarrollo económico y la regulación de la propiedad a una ordenación del suelo de corte medioambiental y sociointegrador. La idea de sostenibilidad es central y está estrechamente ligada a la de transversalidad o “mainstreaming”, conforme a la cual la protección de ciertos derechos y valores no debe realizarse solo a través de políticas sectoriales específicas, sino que debe impregnar todas las políticas públicas. Esta transversalidad se recoge también en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombre, art.15. Distintas legislaciones autonómicas de igualdad como de urbanismo, como veremos en el capítulo Quinto, recogerán este principio (Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de Andalucía; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Castilla y León; Ley vasca 4/2005, de igualdad de hombres y mujeres; Ley 2/2014, de 24 de marzo de Baleares; o el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón). La propia autora reconoce la escasa virtualidad de la perspectiva de género en el planeamiento y en la práctica urbanística. Para lograr una mayor eficacia reclama de una parte que el urbanismo tome en consideración las necesidades reales de la población, mujeres, ancianos, niños, discapacitados, y no se preocupa solamente de aspectos formales. Y de otra parte, reclama a las legislaciones «criterios más específicos o incluso de estándares urbanísticos concretos, como ha ido ocurriendo con la sostenibilidad ambiental».

⁵³⁶ Argumento también mantenido por el Grupo Parlamentario Popular en el debate en las Cortes Generales de la Ley, como ya expuse respecto de gran parte del articulado.

respetar. Dentro de estos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente...».

(i) *El derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible* [art. 4 a) LS07], al que ya nos referimos en el capítulo Tercero, no configura en exclusiva el modelo de ciudad pero es el elemento esencial, junto con el derecho a la ciudad, de la sostenibilidad. La sostenibilidad social —o la cohesión social— de un desarrollo urbano se logra cuando el mismo posibilita la convivencia y la urbanidad, no solo la urbanización, en ciudades mixtas, complejas y densas en conocimiento, y para ello es imprescindible que en las mismas la vivienda no sea un bien solo económico de inversión o especulación sino que sea un bien de uso, accesible para la mayoría de la población. Sin viviendas habitadas habitualmente, sin hogares, no hay ciudad, y sin ciudad no hay ciudadanos. Y precisamente por esto es tan importante para un modelo sostenible el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Todas las leyes estatales que han regulado el suelo y el urbanismo, como hemos visto, han situado como un objetivo esencial favorecer la construcción de viviendas a un precio asequible, pero no será hasta 2007 cuando, en lógica con su reconocimiento constitucional, se convierta este derecho en subjetivo y se articulen medidas, aunque insuficientes, para hacerlo efectivo. La inclusión de la vivienda como parte del bienestar de las personas —que se atenderá mediante un sistema de servicios sociales (art. 50 CE)— nos indica la dimensión que el constituyente quiere dar al derecho a la vivienda⁵³⁷. Este derecho, recogido en el art.4 a) LS07 debemos integrarlo con el derecho a disfrutar de un medio ambiente y un paisaje adecuados (art. 45 CE); el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1); el derecho a la inviolabilidad de domicilio (art. 18.2) y el derecho a la integridad física y moral (art. 15). La LS07 establece unas condiciones que lo hacen mucho más preciso: la vivienda deberá ser accesible tanto en términos económicos como físicos⁵³⁸; deberá asimismo estar libre de

⁵³⁷ Para J.PONCE SOLÉ (2008:533) la vivienda es un servicio público, a caballo entre un servicio económico o territorial y un servicio social. Por ello diversas legislaciones autonómicas ya con antelación a la LS07, reservaban terrenos para la construcción de viviendas como una dotación pública. Así el artículo 55.6 TRLFOTU prevé para los suelos urbanizables una reserva de suelo con carácter de dotación supramunicipal, con una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial. Su destino será la construcción de viviendas u otros usos residenciales de protección pública. Su edificabilidad no computará a efectos del cálculo de la adjudicación obligatoria de aprovechamiento al ayuntamiento. Se incorpora el suelo al Banco Foral de Suelo (art.233 y ss TRLFOTU) y solamente se podrá destinar a la construcción de viviendas de titularidad pública o integración social. La Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, crea un servicio mínimo obligatorio para municipios de más de 20.000 habitantes, con destino a alojamiento dotacional. Sobre este aspecto profundizaré en el capítulo Sexto.

⁵³⁸ Se refiere en el primer sentido, económico, que al disfrute de una vivienda puedan acceder personas con distintas capacidades económicas, y especialmente los ciudadanos de rentas más bajas. Para ello las administraciones públicas deberán fomentar políticas de vivienda pública, tanto facilitando suelo para ello como

inmisiones contaminantes, incluido el ruido⁵³⁹. Se trata de la extensión de la protección ambiental, y del derecho a la salud, al derecho a la vivienda y a la ciudad. El derecho no supone el acceso a la propiedad de una vivienda, sino el disfrute —una expresión que jurídicamente tiene un alcance notoriamente menor que la propiedad— de una vivienda-domicilio; es decir habitual y permanente del beneficiario.

Quizás el debate más intenso desde 2007 no esté relacionado con las características de esa vivienda, sino con la positivización y efectividad de este Derecho. La doctrina general y dominante había venido entendiendo que los principios rectores de la política social y económica contenidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución (art. 39 a 52), y en concreto en el artículo 47, no constituían ningún derecho subjetivo que pudiera exigirse o alegarse ante la jurisdicción ordinaria en tanto en cuanto no lo dispusieran las leyes ordinarias⁵⁴⁰. Su función

actuando directamente en su financiación, construcción o gestión de patrimonios públicos de vivienda protegida en régimen de propiedad o alquiler. El segundo sentido se refiere a la accesibilidad universal eliminando las barreras arquitectónicas para aquellas personas con discapacidad cuya formulación más acabada se encontraba en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad (LIONDAU), hoy derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2013, Ley General 2013 de Derechos de las personas con discapacidad y su Inclusión social.

⁵³⁹ Para J.M. BAÑO LEÓN (2009:171) el art. 4 apartado a) LS07 compila el derecho reconocido por el TC a disfrutar de un ambiente saludable y tranquilo que permita el descanso al comentar la STC 119/2001, Moreno Gómez; y J.ENERIZ OLAECHEA (2008:166-167) «La alusión al ruido y a otras inmisiones contaminantes vincula este derecho con las sentencias tanto del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (entre otras, sentencias de 21 de febrero de 1990, 23 de noviembre de 1994, 2 de octubre de 2001 y 16 de noviembre de 2004) como del Tribunal Constitucional (STC 119/2001, de 29 de mayo), que han conectado el derecho fundamental a la intimidad personal con el medio ambiente y han entendido vulnerado ese derecho con motivo de la contaminación debida a malos olores, ruidos o luces excesivos..., por representar un factor psicopatógeno que perturba la calidad de vida de los ciudadanos».

⁵⁴⁰ Así el Ministro de Justicia socialista Juan Fernando López Aguilar en 2005 opinaba sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada lo siguiente: «El art. 47 CE se expresa con rotundidad: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Para empezar es oportuno recordar que el precepto se encuentra ubicado sistemáticamente en el Capítulo III, del Título I de la CE, de cuya rúbrica podemos obtener un criterio interpretativo de importancia: en este Capítulo se contienen principios rectores de la política social y económica. Consiguientemente, desde este enunciado, hemos de comprender que, con carácter general, los preceptos en él contenidos no perfilan directamente y por sí solos derechos subjetivos, pues, como ya dijo el TC (STC, 47/93, de 8-02-98) «Tratándose...de uno de los denominados derechos sociales, de prestación, contenidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución bajo la rúbrica de "principios rectores de la política social y económica",...requieren la necesaria mediación del legislador» (...). Además, estos principios poseen un carácter informador de la actividad de los poderes públicos y sólo serán susceptibles de tutela judicial ordinaria si constituyen precisamente el objeto de una ley y conforme a la definición que el propio legislador da de cada situación objetiva (Así en STS, sala 1ª, 30-3-1998). Dicho esto, no cabe concluir que el precepto atribuya ventajas ni beneficios directos a los particulares, aunque sí señala a los poderes públicos pautas de actuación vinculante, y les impone los deberes de reglamentar estos objetivos y de poner los medios para conseguirlos.», recuperado el 25 de mayo de 2019, <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-2/3365-el-derecho-a-disfrutar-de-una-vivienda-digna-y-adeuada-0-5617597294615206>

sería la de informar la legislación positiva y obligaría exclusivamente a la actuación de los poderes públicos. Esta misma opinión mantuvo en el año 2008⁵⁴¹; opinión que la evolución de la doctrina entiendo ha demostrado poco solvente. Así F.LÓPEZ RAMÓN (2008:399; 2010:13 y ss; y 2014:49-91)⁵⁴² y J.PONCE SOLÉ (2008b:65-175 y 2018:351-369), en un ejemplo de interpretación progresista y adecuada a la realidad social de la Carta Magna, han coincidido en elaborar una sólida formulación del derecho subjetivo a la vivienda. Así vienen distinguiendo los «principios» de los «derechos» recogidos en el Capítulo III del Título I, y el art.53.3 CE solo descarta en reconocimiento como derechos subjetivos de los primeros, pero no de los segundos. Así, a su juicio:

«La fuerza de las palabras utilizadas,..., junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos exigibles en torno a ciertos valores del texto fundamental, son elementos que justifican interpretar que la palabra “derecho” equivale,..., a derecho subjetivo, este es, a una situación de poder individual susceptible de tutela jurídica»

También L. PAREJO ALFONSO (1998: 227) mantiene que se trata de verdaderos principios jurídicos que informan la actuación de los poderes públicos. La ubicación de los artículos del bloque ambiental en el Capítulo III de Título I «revela que se trata de fines de la acción del Estado y principios del ordenamiento jurídico de éste. Ambas dimensiones significan que portan valores y, por tanto, bienes jurídicos directamente protegidos por la norma fundamental». Este mismo autor entiende que la utilización racional de los recursos de acuerdo al interés general se relaciona directamente con el valor de la solidaridad, de la que será una consecuencia la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística (art. 47 CE). Más evidente es que el interés general exige que esa utilización racional del suelo conduzca a crear las condiciones para impedir la especulación del suelo y hacer efectivo el derecho a la vivienda.

⁵⁴¹ J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008:240) «Puede entenderse, desde ahora, qué el derecho a una vivienda digna puede ser alegado ante los Tribunales ex art. 53.3 CE? A mi juicio, no, pues la LS 07 no desarrolla el derecho sino que establece medidas, en concreto en el art. 10 para hacerlo efectivo, pero no lo regula en profundidad ni da pautas al legislador autonómico, más allá de la reserva de suelo para vivienda protegida, para su desarrollo normativo. No se ha seguido el modelo francés o andaluz de desarrollar el principio constitucional como un auténtico derecho de la persona, siendo la LS 07 quizás, el primer paso estatal en este camino, pero necesitado de otros más concretos».

⁵⁴² En esta misma idea coincide M.VAQUER CABALLERÍA (2002:93).

Pero lo determinante, y que elimina, a juicio de estos autores, toda duda al respecto, es el propio artículo 4. a) LS07, pues su formulación es clara y taxativa —así como su presencia en algunos de los Estatutos de Autonomía aprobados en la primera década del siglo XXI, tales como el Estatuto de Cataluña (2006), Comunidad Valenciana (2006) o Islas Baleares (2007)— y no cabe restricción alguna a identificarlo como derecho subjetivo, es decir, como «una situación de poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial»,

«Se trata de un derecho personal explícitamente reconocido en una norma de rango legal que, además lo incluye entre las condiciones básicas de la igualdad del ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos con fundamento en el artículo 149.1.1ª de la Constitución...»⁵⁴³

En cuanto a los principales contenidos de este derecho subjetivo a la vivienda, siguiendo a F.LÓPEZ RAMÓN (2014:56-85), hemos de ser conscientes de su complejidad y que el mismo suscita dudas e interrogantes por su concreción. Podemos apuntar características como que la realización del derecho no supone que ese acceso deba ser en propiedad o que el sujeto activo es quien carezca de vivienda y de medios para lograrla. Pero para consolidar esta derecho, propio de un Estado social, es preciso un cambio radical en las políticas de vivienda que hasta ahora se han desarrollado desde las administraciones, y que como veremos, siguen muy presentes en los preceptos de la LS07. Las políticas de vivienda desarrolladas y proclamadas desde 1956 han sido políticas de construcción de vivienda protegida en régimen de propiedad, más como factor de estabilización social y desarrollo de la economía que como forma de cumplir el derecho de acceso a la vivienda. Que estas actuaciones en el territorio, a las que me referí ampliamente en el capítulo Tercero, han cumplido una función de cohesión y estabilidad social no puede negarse, pero la respuesta al derecho constitucional del art. 47 CE debe ir enfocada a las personas y familias «socialmente marginadas arbitrando los adecuados medios de organización y programación para proporcionarles alojamiento temporales y definitivos o viviendas familiares en régimen preferentemente de alquiler o uso gratuito cuando fuera preciso»⁵⁴⁴. Resulta muy interesante no olvidar que este Derecho es parte del Estado social relacionado con el principio de

⁵⁴³ F.LÓPEZ RAMÓN (2014:65-66)

⁵⁴⁴ F.LÓPEZ RAMÓN (2010:19). A su juicio, además del derecho da acceso a la vivienda —que desarrolla ampliamente en (2014: 70-74)— son también contenidos de este derecho la conservación, la calidad y el mercado de la vivienda (2014:74-84).

solidaridad social que expresa la tensión dialéctica entre libertad e igualdad, y que basa su actuación en la equidistribución de la riqueza, mediante el respeto de la propiedad privada y libertad económica pero con una progresividad social que aspira a reducir la desigualdad, mediante la actuación prestacional del Estado.

Una de las novedades de la LS07⁵⁴⁵ —a mi juicio parcialmente conectada con el derecho de acceso a la vivienda pero sin llegar a ser parte del mismo— fue el establecimiento de una reserva legal para vivienda protegida en todo el territorio nacional como criterio básico de utilización del suelo, artículo 10 b) LS07⁵⁴⁶:

«Destinar..., con reserva en todo caso de una parte proporcionada de vivienda sujeta a un régimen de protección pública (...). Esta reserva... como mínimo, comprenderá los terrenos necesario para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que haya de ser incluido en actuaciones de urbanización»—.

A mi parecer esto es una consecuencia del art. 2.2 c) en relación con el artículo 10 b) *in fine*, de la LS07, en el que se establece una de las características particulares en el medio urbano del principio de desarrollo urbano sostenible —nuevo modelo de ciudad con mezcla social e inclusiva (ciudad diversa) en el que los usos se combinen de forma funcional y cuando cumplan una función social, con la combinación espacial de vivienda libre y protegida—⁵⁴⁷. Una muy interesante reflexión, que comparto, sobre ésta obligación la encontramos en T.QUINTANA LÓPEZ (2016:61) al hacer referencia a dificultad que esta reserva añade a las operaciones en suelo urbano⁵⁴⁸. Resulta muy esclarecedora la obligación de que la distribución de la localización de la reserva sea respetuosa con el principio de cohesión social⁵⁴⁹, aunque no llega a una definición tan precisa como hiciera la Ley francesa *d'orientation pour ville* de 13 de julio de

⁵⁴⁵ J.PONCE SOLÉ (2008a:536 y ss)

⁵⁴⁶ Sobre esta cuestión resulta muy interesante F.J. VILLAR ROJAS (2008:635-673) y J.M.DÍAZ LEMA (2017:17-68)

⁵⁴⁷ M.VAQUER CABALLERIA (2007b:255)

⁵⁴⁸ Ejemplo paradigmático de ello a mi juicio es el artículo 54 TRLFOTU en el que la obligación de reserva de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial es idéntica para el suelo urbano y el urbanizable, para actuaciones de nueva urbanización; reforma o renovación de la urbanización o dotación. Ello es sin duda un carga muy importante para las actuaciones en suelo urbano en las que las dificultades para hacerlas viables son mayores. A juicio de T.QUINTANA LÓPEZ se deberían posibilitar un ajuste más efectivo de las cargas en las actuaciones en suelo urbano, para precisar más los deberes vinculados a las actuaciones de transformación urbanística, especialmente en las actuaciones de dotación.

⁵⁴⁹ En relación con este principio resulta muy interesante el amplio trabajo de M.A.GÓNZALEZ IGLESIAS (2016:344-368).

1991. Han sido las legislaciones autonómicas, como expone J.PONCE SOLÉ (2008a:537), las que han desarrollado esta obligación en cuanto al porcentaje de la reserva —llegando, por ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra, al 70 por ciento de la nueva capacidad residencial en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la comarca de Pamplona— ; las clases de suelo en que se deba hacer efectiva —Navarra y Cataluña la extienden incluso al suelo urbano consolidado—; y en cuanto a la distribución en el territorio —así la legislación andaluza exige al Plan General la distribución equilibrada en el conjunto de la ciudad—. Esta distribución espacial sí que está suponiendo un criterio al planificador en su modelo urbano. No se podrá optar por un modelo segregado de usos residenciales de forma radical, sino que deberá primar la cohesión social como principio informador de todo el planeamiento. La libertad del planificador para adoptar un modelo para su territorio no se ve limitada o reducida, sino que se ve condicionada por un principio legal, como desde 1975 se ve condicionada por los estándares urbanísticos que lo que pretenden es lograr un modelo urbano de calidad y equilibrado en cuanto a espacios libres, verdes, equipamiento y dotaciones.

Esta reserva —criticada por innecesaria por el Grupo Popular en el debate parlamentario de la Ley al considerarla superada por la legislación de las CCAA, lo que era parcialmente cierto, pues en 2007 CCAA como Madrid, La Rioja o Murcia, no habían establecido reservas de este tipo— tiene como objetivo facilitar suelo para intervenir en el mercado y en la producción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, bien por las Administraciones públicas o los particulares. Pero a su vez, el hecho de que en los desarrollos urbanísticos futuros —actuaciones de urbanización, art.14.1 a): nueva urbanización, paso de suelo rural a urbanizado; o reforma o renovación de la urbanización en un ámbito de suelo urbanizado— se deba reservar un porcentaje de la capacidad residencial para viviendas protegidas está configurando un determinado modelo urbano de futura convivencia, en el que no cabe la segregación o *estratificación* absoluta de épocas pasadas. En algunas CCAA —como es el caso de Navarra y País Vasco, ese porcentaje de reserva ha conducido a que se produzca una paridad de vivienda libre y protegida, o incluso a una clara preeminencia de la segunda en los nuevos desarrollo residenciales, lo que ha generado —tras la crisis— otro tipo de problemas como la viabilidad económica de los mismos. La STC 141/2014 [FJ 8 A)] resolvió cualquier duda posible sobre si la reserva de suelo del art. 10 b) LS07 suponía un invasión competencial por imponer una determinada política en materia de vivienda a las CCAA. El TC confirmó la constitucionalidad de la reserva de una parte de la capacidad residencial de las actuaciones de urbanización a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública establecida por el art. 10 apartados a) y b)

LS07. Y ello en base a que el legislador se limita a reiterar lo establecido en el art. 47 CE, la obligación de «utilización del suelo conforme al interés general y la necesaria adecuación de la ordenación urbanística al principio de sostenibilidad ambiental». Del mismo modo entiende el TC que la ley lo que realiza es una concreción del criterio de utilización racional de los recursos naturales del art. 45 CE y «que conecta igualmente con las modernas e innovadoras ideas de sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y urbano que el legislador estatal ha recogido en la ley». Estamos por tanto ante el reconocimiento de la constitucionalidad del principio de desarrollo urbano sostenible, que va más allá de ser un modelo urbanístico o de utilización del territorio, para convertirse en un principio derivado del bloque ambiental de la Constitución que no va a poder obviarse por las legislaciones urbanísticas autonómicas, ya que a su juicio, al reconocer todo el suelo como de valor ambiental, estamos ante una regla de protección del medio ambiente de interés general para todo el territorio nacional (art, 149.1.23 CE) que no vacía de contenido la competencia autonómica por no configurar un único modelo futuro de ordenación del territorio y ciudad, pero que sí le pone límites o condiciona esos desarrollos que deberán ser sostenibles y respetar el uso racional del suelo como recurso natural no renovable.

«Así se explica en su exposición de motivos, cuando se afirma que “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable” y que, “desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado», debiendo procederse a “una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales”. De esta forma, el legislador estatal introduce en nuestro ordenamiento jurídico las nuevas tendencias en la concepción medioambiental del suelo y del urbanismo sostenible, plasmadas a nivel europeo en la Estrategia territorial europea aprobada en 1999 y en la Comunicación de la Comisión sobre Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718], que se citan expresamente en la exposición de motivos como influencia directa de la regulación estatal.» [FJ 8 a)]

Pero la sentencia va más allá al analizar la reserva mínima del 30 por 100 de la edificabilidad residencial (art. 10.1 apartado b). Acude al art. 149.1.13 CE, que permite al Estado establecer normas básicas de coordinación en el sector económico de la vivienda para justificar que esta determinación «ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas»⁵⁵⁰. De igual forma la sentencia invoca la función

⁵⁵⁰ «En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia,

social de la propiedad (art. 33.2 CE) en la que se incardina la reserva. No se trata por tanto de establecer un modelo urbanístico desde la ley estatal⁵⁵¹.

La característica de la reserva que establece el art. 10 de la LS07 —«los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista (...) en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización»— es que se parte de la idea de la atribución de destino al suelo rural, adecuado y suficiente, para su transformación en suelo urbanizado por el planeamiento, atribución que comporta una capacidad residencial futura de ese suelo que será transformado por estar incluido en actuaciones de urbanización; es decir, en actuaciones de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización [art. 14.1 a) LS 07] y no en actuaciones de dotación [art. 14.1 b) LS 07]. Se trata de una reserva de suelo, de “terrenos necesarios”, lo que parece indicar un interés del legislador estatal por materializar la reserva mediante los instrumentos de gestión precisos, no dejarlo en una determinación de planeamiento, y efectuarlo en sus propios ámbitos y con una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. La tercera característica es que el legislador se refiere a la «edificabilidad residencial prevista» y no a otros conceptos como el aprovechamiento lucrativo o el aprovechamiento homogeneizado. El legislador quiere que uno de cada tres metros cuadrados construidos de uso residencial se destine a vivienda protegida, independientemente de

pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores (SSTC 152/1988, FJ 2, y 59/1995, FJ 4), por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. La determinación de una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario.» [FJ 8 A) b)]

⁵⁵¹ En J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008:244) ya mantuve esta idea que se vio confirmada por el TC. «La reserva legal no incide en la ordenación urbanística: sí puede incidir en la rentabilidad de determinadas actuaciones urbanísticas, pero no lo hace en el modelo de asentamiento urbano, ni en la ordenación de la ciudad, ni en la densidad ni en la tipología de los edificios, etcétera, pues el estándar actúa sobre la edificación residencial prevista, es decir, no prefigura ni adelanta ninguna competencia urbanística, sino que establece que, una vez definido el modelo urbanístico, una parte de esa capacidad residencial habrá de destinarse a un determinado tipo de viviendas que en nada deben desmerecer del resto de las viviendas y que en modo alguno deben suponer segmentación social, segregación de barrios o modelos de ciudades duales que diferencien por el tipo de vivienda a sus habitantes. El modelo de los años cincuenta y sesenta ha sido felizmente superado en comunidades y municipios donde la vivienda libre y protegida conviven y coexisten en los mismos barrios sin problemática alguna. Esta idea se recoge en el último párrafo del art. 10 b) de la LS 07 que exige una “distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”, concepto clave y determinante para entender este estándar, pues sin una distribución equilibrada que favorezca la cohesión social esta medida supondría un retroceso evidente en nuestras ciudades, una vuelta al urbanismo de los años sesenta de “casas baratas”».

la ponderación de usos que haga el planeamiento para calcular un aprovechamiento homogeneizado. Serán los instrumentos de equidistribución los que asignen y adjudiquen los terrenos, ya parcelas resultantes urbanizadas, en que se materialice la reserva, como parcelas destinadas —calificadas— para un uso y un tipo de viviendas concretos, que podrán adjudicarse a la Administración actuante para sus patrimonios públicos de suelo o a los particulares. Por último se extiende la reserva a todos los municipios de España, sin diferenciar población, si bien permite excepcionalmente una reserva inferior en determinados municipios o actuaciones. La Disposición transitoria primera incide sobre estas excepciones, a la vez que regula directamente las mismas para el supuesto de aplicación directa de la reserva. En concreto, al referirse a la excepción por el tamaño de población —inferior a 10.000 habitantes— se exigía que se dieran determinadas condiciones: una fática de evolución de la oferta residencial y otra por el tipo de actuación de «nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia»—; es decir, que fueran actuaciones de segunda residencia con destino turístico o de ocio-deporte, etcétera.

(ii) *El derecho a un medio ambiente urbano de calidad y al acceso —y uso— de las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y espacio público (derecho a la ciudad)*. H. LEFEBVRE (2017:134) formuló en 1968 el *derecho a la ciudad* como el *derecho a la vida urbana*⁵⁵². Para poder disfrutar de la vida urbana la ciudad debe propiciar espacios, equipamientos y dotaciones públicas de calidad para todos sus habitantes. Sería en 2004 cuando el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) recuperó este término al redactar la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad⁵⁵³. El *derecho a la ciudad*⁵⁵⁴ se

⁵⁵² Como ya indicamos sería en Francia donde Ley d'orientation pour la ville (LOV) nº 91.622 de 13 de julio de 1991, elevó el derecho a la ciudad a rango legal. Esta ley pretende luchar contra la segregación espacial y la exclusión, promoviendo el derecho a la ciudad. Así su artículo 1, ahora derogado, manifestaba los principios generales de la Ley: «Art. 1. - Para implementar el derecho a la ciudad, los municipios, otras comunidades territoriales y sus agrupaciones, el Estado y sus instituciones públicas proporcionan condiciones de vida y vivienda para todos los habitantes de las ciudades, promoviendo la cohesión social y De una naturaleza para evitar o eliminar los fenómenos de segregación. Esta política debe permitir la inserción de cada distrito en la ciudad y garantizar en cada aglomeración la coexistencia de las diferentes categorías sociales. Para estos fines, el Estado y las demás autoridades públicas deben, según sus competencias, tomar todas las medidas tendientes a diversificar en cada aglomeración, comuna o distrito los tipos de vivienda, del mantenimiento y desarrollo del comercio y otras actividades económicas locales; vida colectiva en los ámbitos escolar, social, sanitario, deportivo, cultural y recreativo; el transporte; La seguridad de bienes y personas».

⁵⁵³ Recuperada el 29 de mayo de 2019 https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

⁵⁵⁴ En relación al derecho a la ciudad se relaciona con la buena administración del urbanismo resulta de gran interés J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:32-51). A juicio de estos autores el derecho a la ciudad es un derecho social en el Estado constitucional, omnicomprendidos de otros derechos como el de vivienda, calidad de vida o salud. Estos autores lo consideran un «derecho humano universal que exige

piensa para las personas más vulnerables y su objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a «un patrón de vida adecuado» sin discriminaciones». Es esencial para la Carta la utilización, el usufructo, equitativo de las ciudades «dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social». La ciudad es un espacio colectivo rico y diverso que pertenece a todos sus habitantes. «Los espacios y bienes públicos y privados deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental» (Función social de la ciudad y de la propiedad urbana, 2.2). Hoy la concreción de esa utilización colectiva priorizando el interés social también debe ofrecer un ambiente saludable, libre de contaminaciones atmosféricas o acústicas. Una movilidad peatonal, ciclabe y mediante transporte público que permita unos desplazamientos y accesibilidad en tiempo y con comodidad razonable. Una distribución democrática de los servicios y equipamientos en toda la ciudad. Una seguridad para su disfrute y unas condiciones de vida que favorezcan la salud. Esta última característica, resumen de las anteriores, conecta la ciudad, y el urbanismo, del siglo XXI con el urbanismo fundacional del siglo XIX, la preocupación por la salubridad del Londres industrial de finales de 1800— la «ciudad oscura»— hoy es la preocupación por la contaminación atmosférica en las grandes ciudades y sus problemas para la salud, por el calentamiento global y la aparición de nuevas patologías asociadas al cambio climático. En el *derecho a la ciudad* se encontrarán muchos más principios y derechos que los del bloque ambiental⁵⁵⁵. Este conjunto de mandatos o criterios *pro actione* tiene mucho de voluntad ideológica del legislador y pueden resultar demasiado genéricos e inconcretos⁵⁵⁶. Por ello deberá ser la legislación autonómica, sectorial, la jurisprudencia y la práctica urbanística —el planeamiento— quien hagan efectivos estos mandatos, y a mi juicio, si se han comenzado a dotar de efectividad. La preocupación por los efectos del cambio climático para la salud de las personas, y ya no solo para el medio ambiente, ha generado una preocupación creciente por aspectos como la movilidad o la eficiencia energética de los edificios, aspectos citados en este *derecho a un medio ambiente urbano*⁵⁵⁷.

ciudades más humanas...». Sobre este tema profundizaremos en el capítulo Sexto al estudiar algunos de los nuevos retos del urbanismo español.

⁵⁵⁵ El principio de igualdad ante la ley que proclama el art. 14 CE, el derecho a la protección de la salud (art. 44 CE), o el acceso a la cultura (art. 45 C CE).

⁵⁵⁶ Así opina F.LÓPEZ RAMÓN (2013:38) advirtiendo de la frustración que ello puede conllevar si se quedan en un catálogo de buenas intenciones sin efectividad real.

⁵⁵⁷ Buen ejemplo de este asunto fue Madrid Central. Configurada como una Zona de bajas emisiones contenida en el Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (aprobado el 21 de septiembre de 2017), de tráfico restringido, que favorecía la movilidad sostenible, al peatón a bicicleta y el transporte público y restringía el acceso de los vehículos privados al centro de la capital. Esta actuación suponía la peatonalización de calles del centro o reforma de arterias como como Gran Vía o Atocha. La medida se fundamentaba en mejorar la salud de los vecinos de Madrid y la calidad del aire de la capital. La Ordenanza de Movilidad Sostenible (aprobada el 5 de octubre de 2018) establecía un área central en la que se adoptasen restricciones e incentivos para promover la

De acuerdo con J.M. BAÑO LEÓN (2009: 173), no podemos considerar que estemos ante un verdadero derecho subjetivo sino ante dos manifestaciones genéricas de los principios de igualdad y libertad en los servicios públicos y en el dominio público. A mi juicio el artículo 4 b) LS07 tiene un mayor contenido que un recordatorio o una manifestación genérica, pues lo que se está configurando es el reconocimiento de un «medio ambiente urbano» con rasgos y características propias; un medio ambiente integrado, en primer lugar, por el principio de desarrollo urbano sostenible del art. 2.2 LS07, también por los estándares urbanísticos de las legislaciones autonómicas, las determinaciones sobre movilidad, y el juego de derechos a los que hemos hecho referencia. Su denominación y ubicación entre los derechos del ciudadano parece que no dejan dudas sobre la idea del legislador de configurar un derecho, a mi juicio también subjetivo, al acceso a la utilización de las dotaciones y equipamientos. El sujeto destinatario de un «medio ambiente urbano» sostenible y saludable es el ciudadano, y los obligados a propiciar ese modelo no son únicamente las Administraciones públicas titulares de dotaciones públicas, sino que este deber alcanza también a los particulares propietarios o titulares de equipamientos de uso público y de suelo, en cuanto que promueven su transformación. El artículo 4.b) LS07 diferenciaba entre «dotaciones públicas» y «equipamientos colectivos abiertos al uso público»⁵⁵⁸.

transformación de la misma «en una zona de menores emisiones contaminantes, para lograr un efecto catalizador positivo sobre la evolución del parque circulante y la calidad del aire en toda la ciudad». Implantado en una zona de 472 hectáreas del centro de Madrid a finales de noviembre de 2018 en julio de 2019 dejó de funcionar por una decisión política de la nueva corporación municipal. Mediante Auto de fecha 5 de julio de 2019 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid paralizó cautelarmente el acuerdo municipal por el que se paralizaba la aplicación —multas— en la zona de Madrid Central. El Auto recoge los datos de las estaciones de medición de la zona en las que se reflejaba un descenso del 30 % de los niveles de contaminación por NO2 respecto al periodo 2010-2018 para el mes de junio. Así como recuerda que la Comisión Europea tuvo en cuenta la medida de la ZBE Madrid Central que consideraba «medidas urgentes, creíbles y eficaces», pues hasta esa actuación se había producido un reiterado y contumaz incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Se confrontaba el derecho a salvaguardar la salud de los ciudadanos y del Planeta que debería priorizarse, a juicio de los accionantes, ante el interés de los ciudadanos que optaban por el vehículo privado como medio y forma de transporte. El Auto recuerda que corresponde a las Corporaciones Locales el control de las actividades susceptible de afectar al valor del medio ambiente y adoptar las medidas necesarias para impedir la «persistencia de aquella contaminación y facilite el disfrute por las personas del derechos a un medios ambiente adecuado para el desarrollo de estas, posibilitando la protección de otros valores, igualmente, protegidos e interrelacionados con aquel, como son el derecho a la salud». La protección del Medio Ambiente es un límite legítimo de la actividad económica en un estado social, como definió el TC, sentencia 64/1982, por lo que no cabe la suspensión de Madrid Central sin una alternativa de mejora, pues de no ser así, se dejaría sin limitación ni control alguno una zona sujeta restricciones permanentes y que en ningún caso ha sido dejada sin efecto, sino que el acuerdo objeto de recursos se limitaba a su no control temporal lo que iba a conllevar la entrada de vehículos contaminantes sin límite alguno.

⁵⁵⁸ Resulta muy interesante como desarrolla las diferencias de ambos conceptos, muchas veces poco diferenciados en el planeamiento urbanístico, J. ENERIZ OLAECHEA (2008:168): « Por “dotación pública” se entienden a’) aquellos espacios y edificios b’) que se muestran como elementos fundamentales de la ordenación

El legislador protegía con este derecho la igualdad de acceso⁵⁵⁹. Lo que este artículo no amparaba es que la ciudad dispusiera de esas dotaciones y equipamientos real y efectivamente. Cuando se trataba de dotaciones y equipamientos requeridos como estándar obligatorio para el suelo urbanizable o urbano no consolidado por las legislaciones autonómicas, la administración obtendría el suelo para su implantación. Pero ni nuestras legislaciones han exigido nunca la construcción de esas dotaciones y equipamientos, ni a los propietario del suelo ni a la administración que recibe la cesión de suelo, ni existían, ni existen, plazos para su construcción, ni, con carácter general, normas sectoriales — a las que remitiera la LS07— que establezcan ratios por habitante de dotaciones y equipamientos obligatorios. La construcción y funcionamiento de esas dotaciones es una decisión de política municipal, o en sectores como la educación o la sanidad de la CCAA.

El legislador introdujo en el trámite parlamentario de la Ley, que el derecho a acceder a estas dotaciones y equipamientos lo sería en condiciones «no discriminatorias y de accesibilidad universal». En 2007 la accesibilidad universal remitía a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidad, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, hoy derogada por el R.D. Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. La ley tenía por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de

urbanística y c') pertenecen al dominio público (estatal, autonómico o local) d') por estar, bien destinados al uso público, bien afectos a un servicio público. Aquí se incluyen las comunicaciones urbanas e interurbanas (redes viarias y ferroviarias, estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas), los espacios libres (parques urbanos, jardines, zonas deportivas y de recreo, zoológicos, ferias y otras instalaciones), los equipamientos comunitarios al servicio de toda la población destinados a usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, cementerios y otros, y las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y cualesquiera otros servicios públicos que sean necesarios para la vida de la ciudad (siguiendo la dicción de los arts. 25 y 45 del RPU).

Por su parte, el “equipamiento colectivo” es una expresión más concreta. Se refiere a los edificios destinados a ciertos usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, deportivos, comerciales, de aparcamiento y de cualquier otro tipo de interés social, por considerarse “necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios” (art. 25 del RPU). Obviamente, estos edificios pueden ser tanto de titularidad pública (con lo que se convierten en dotaciones públicas) como de titularidad privada, si bien en tal caso se les impone la obligación de permanecer abiertos al uso público sin discriminaciones. En el caso de los equipamientos colectivos de titularidad privada abiertos al uso público, corresponde a la Administración competente garantizar, mediante sus potestades de inspección, que los particulares respetan el derecho que establece la nueva Ley de Suelo.»

⁵⁵⁹ Para J. ENERIZ OLAECHEA (2008:168) el «derecho se levanta frente a la posible existencia de una discriminación injustificada, subjetiva e irrazonable por cualquier circunstancia de las enumeradas en el art. 14 de la Constitución, que impida a un determinado grupo de ciudadanos entrar a las instalaciones y disfrutar de los servicios existentes en ella en condiciones iguales a las de los demás usuarios». A su juicio el derecho del ciudadano a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos podrá ser exigido tanto ante la Administración y, en caso de que ésta no actúe en la forma debida, ante los tribunales.

oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución (art. 1.1)⁵⁶⁰.

(iii) *El derecho a la información, participación y transparencia* en la ordenación y planificación territorial y urbanística en el ejercicio de acciones para la garantía de las condiciones básicas de la igualdad⁵⁶¹. El estatuto de ciudadanía configurado en el artículo 4 LS07 se completaba con los derechos instrumentales, ya tradicionales en el Derecho urbanístico, relacionados con la información y la transparencia, y algunos de ellos eran consecuencia de derechos constitucionales. El derecho a la información y a la participación de los ciudadanos en la ordenación y la planificación urbanística se garantiza en el art. 3.2 c) y se reconoce como derecho del ciudadano en el art.4.c), d) y f) LS07. Pero el texto legal elevó a derecho subjetivo el acceso a la información urbanística y a la participación pública como un trámite esencial en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes, sin dejar margen alguno a la interpretación⁵⁶². Estos derechos instrumentales del ciudadano no tienen una incidencia directa en el modelo urbano, en el «modelo territorial adoptado» por los planes. Pero sí que son parte sustancial de una evolución del sistema en cuanto a que ese modelo debe responder al interés general (art. 2.1 LS07) y que el urbanismo es una función pública en cuanto que la Ley va a reforzar la idea de participación y transparencia en los procesos de ocupación y transformación el suelo. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desarrolla en su Parte II los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía, y estos son ejercicios entre los que incluye —artículo III— la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad; la participación de la sociedad, y el principio de transparencia, en las decisiones que afectan a la planificación y gestión urbana es una forma de prevenir y evitar la corrupción en los procesos urbanísticos. La Carta reconoce —artículo VI— el derecho a la información pública en el que se contemplan los derechos recogidos en nuestro ordenamiento.

El derecho a la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, y gestión, se reconoce desde la legislación de

⁵⁶⁰ En relación a la accesibilidad universal véase M.A. GÓNZALEZ IGLESIAS (2106:316-344), donde se analiza detalladamente este principio.

⁵⁶¹ Resulta de interés en relación con la transparencia y participación ciudadana J.PONCE SOLÉ y O.CAPDEFERRO VILLAGRASA (2017)

⁵⁶² Esta configuración del derecho a la información pública, transparencia y participación ciudadana supone reforzar la posición más garantista sobre una cuestión ampliamente analizada por los tribunales, y en especial, por el Tribunal Supremo. Me refiero al concepto de modificación sustancial y la obligación de someter e planamente, en ese caso, a un nuevo periodo de información pública.

1956 y se ha mantenido en todas las leyes urbanísticas. Como ya expuse, el RPU amplió este derecho de forma relevante la formación de los planes desde su origen, incluso con anterioridad a su tramitación, diferencia la participación en la elaboración del plan —la definición del modelo territorial y urbano— de la información pública del plan. Este derecho ahora encuentra su fundamento constitucional en el art. 105 CE, en cuanto al derecho de información pública, —regulación de la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten—, entre las que se encuentra el planeamiento urbanístico. También el art. 129.1 CE, reconoce el derecho de los interesados a la participación en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o el bienestar general⁵⁶³. La importancia del art. 2.c) *in fine* LS07 reside en que inicia una tendencia, —coherente con las leyes de transparencia, gobierno abierto y regulación de procesos participativos en la toma de decisiones—, de propugnar que la participación sea lo más amplia y lo más efectiva posible, sin que se limite en un acto meramente formal o de puro trámite. Esta tendencia se verá reforzada en los años siguientes, sobre todo tras el 15-M y el cuestionamiento por una parte de la sociedad de la legitimidad de las instituciones que no cuentan con la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esta necesidad de transparencia y participación no solo afectó al urbanismo o el planeamiento. El Estado aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y un buen número de CCAA han aprobado leyes de similar naturaleza y contenido, incluyendo la participación

⁵⁶³ Como nos recuerda J.ENERIZ OLAECHEA (2008:172) «La participación ciudadana en la planificación del espacio ha sido también motivo de preocupación en el ámbito europeo. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, aprobada por la Sexta Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, celebrada en Torremolinos (España) los días 19 y 20 de mayo, se preocupó especialmente por la participación ciudadana. En su punto doce, la Carta Europea preconiza que la ordenación del territorio ha de ser democrática, de modo que la planificación territorial y los procesos de decisión sobre el territorio deben ser realizados de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos. La Carta Europea insiste obsesivamente en la forma democrática en la que debe gestarse y gestionarse la ordenación del territorio y sus instrumentos de planificación territorial, para garantizarse efectivamente la participación de la población afectada y de sus representantes más directos. Principio que aparece enunciado expresada y solemnemente en el Preámbulo de la Carta al declarar que “todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio”; más adelante cuando indica que “la ordenación del territorio debe tomar en consideración la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio”; y, finalmente, cuando el mismo texto vuelve a exigir que “toda política de ordenación del territorio, cualquiera que sea su nivel, debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales”».

ciudadana. En estas leyes se desarrollan los derechos de acceso a la información pública y al buen gobierno.

Desde la LS 56, las distintas leyes urbanísticas establecían la participación directa de los ciudadanos e interesados en tres momentos del proceso de elaboración del planeamiento urbanístico. Uno previo, inicial y potestativo a la elaboración del plan, contemplado en el art. 116.1 RPU, en que la administración puede abrir un periodo de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la «necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación». Un segundo momento, denominada fase de “avance” —art. 125.1 RPU—, en que se somete a exposición pública el trabajo elaborado en el que con suficiente grado de desarrollo se muestran los «criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento» y a las que se pueden formular sugerencias puntuales e incluso alternativas de planeamiento. Y la tercera, el trámite de “información pública” una vez aprobado inicialmente el plan —art. 128 RPU—, y en caso de producirse modificaciones sustanciales del plan aprobado inicialmente, un nuevo periodo, o periodos, de información pública con anterioridad a su aprobación provisional o definitiva, según el instrumento. Me interesa no la información pública del instrumento ya aprobado inicialmente, sino los dos momentos anteriores en los que sí cabe introducir una participación real y efectiva de la ciudadanía en la elección, definición o modulación del modelo de desarrollo urbano futuro. Como ya expuse en el capítulo Tercero nuestras leyes han venido configurando el «avance» (art. 115 RPU) como un acto administrativo previo a la elaboración del concreto proyecto técnico de un plan urbanístico y con efectos únicamente internos, pues no tiene incidencia en la esfera jurídica de la propiedad, ya que no altera sus derechos o deberes. Puede generar expectativas pero ni condiciona el sentido de las determinaciones futuras (STS de 13 de julio 1988) ni vincula a la Administración que finalmente haya de aprobar el plan (STS de 13 de octubre de 1988). El avance, u otras figuras que lo han venido a sustituir en algunas legislaciones autonómicas, deben limitar su contenido a formular la estrategia, directrices y objetivos generales del Plan, siendo «un anteproyecto básico que plasma, en líneas generales, un modelo genérico de organización de la ciudad, y que sirve como elemento para el debate social con los ciudadanos, entidades y organismos públicos acerca de la ordenación futura»⁵⁶⁴. Es en el momento previo a la elaboración del plan, y con la formulación del avance, cuando cabe una

⁵⁶⁴ J.ENERIZ OLEACHEA (2008:174) «El avance no debe ser utilizado para discutir los titulares dominicales cuestiones de propiedad urbana o de afectaciones a cada parcela concreta, sino para debatir, con una cierta mentalidad amplia y social, la filosofía que inspira el avance y sus líneas maestras de solución a los problemas globales que padece el municipio».

efectiva participación ciudadana, pues es cuando se pueden formular alternativas a la ordenación y al modelo de desarrollo, y es en ese momento cuando puede cumplirse el mandato legal efectivamente y no confundir participación con información pública. La práctica habitual ha venido siendo la contraria. Muchas veces el avance no era una estrategia o un modelo sino un anteproyecto muy definido del plan, en el que ya se habían tomado las grandes decisiones sin haber contado con la ciudadanía, pues la posibilidad del art. 116.1 RPU, era muy poco efectiva. Y las sugerencias formuladas en la fase de avance eran bien alegaciones de cómo se intuía el plan iba afectar a la propiedad, o bien se resolvían con la general indiferencia.

En el trámite parlamentario de la Ley se mostró una especial preocupación por el fenómeno que ya en 2007 comenzaba a ser más que preocupante en la sociedad española, la corrupción. Podemos afirmar que las novedades más relevantes que se introdujeron en el texto del proyecto por los grupos parlamentarios fueron medidas para aumentar la transparencia en los procesos de planeamiento y gestión urbanística. Así, la LS07 incorpora una serie de medidas legales, además de los derechos de los ciudadanos, para hacer el urbanismo más transparente. El artículo 15 LS07 (actual art. 22 TRLSyRU) hacía referencia a la evolución y al seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano introduciendo en nuestro ordenamiento urbanístico la obligación de la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, solventando cualquier duda que hubiera podido dejar la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que transponía al derecho español la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001). Un nuevo ejemplo de la indudable relación entre urbanismo y medio ambiente, y de la incorporación del urbanismo al «bloque ambiental» de nuestro ordenamiento jurídico⁵⁶⁵. Pero ha sido mediante la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuando se ha terminado de completar y concretar esta obligación. Si con la legislación de 2006 cabían dudas respecto de qué instrumentos de planeamiento debían someterse a evaluación ambiental, el artículo 6 de la ley de 2013 pretende evitar cualquier duda al respecto estableciendo un modelo dual. El ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica se divide en ordinaria y simplificada. En la evolución ambiental ordinaria se incluyen los planes y programas que son marco de futuras autorizaciones de proyectos sometidos a evaluación de impacto; y en la simplificada los apartados a) y b) someten las modificaciones menores de los planes y programas anteriormente citados así como los que establezcan al «uso a nivel municipal, de zonas de

⁵⁶⁵ Para conocer, el a mi juicio, alcance y contenido del art. 15.1 LS07 remito a la lectura de J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008:295-301).

reducida extensión». De ello se deduce que todo instrumento de planeamiento, así como sus modificaciones, deben someterse «caso a caso» al menos a evaluación ambiental estratégica simplificada —conforme al art. 45 y ss— y concluir con un informe de impacto ambiental, que en caso de no observar en el plan «efectos adversos significativos para el medio ambiente...» concluya el trámite ambiental. Como analizare más adelante, este criterio aplicativo de la Ley de Evaluación Ambiental de 2013 está suponiendo en algunas CCAA una conflictividad judicial importante.

El art. 15.2 introdujo otra nueva e importante preocupación para el planeamiento, los riesgos naturales⁵⁶⁶, lo que tendrá una decidida influencia desde entonces en la clasificación del suelo y en la categorización del suelo no urbanizable, como obligaba el art. 12.a) LS07. Remite al «informe de sostenibilidad ambiental» de los planes. Este documento era parte del proceso de evaluación ambiental (art. 8 Ley 9/2006) y el artículo 2 e) de la citada Ley lo define como un «informe elaborado por el órgano promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, contiene la información requerida en el art. 8 y en el anexo I»⁵⁶⁷. La Ley 21/2013 ha eliminado el informe de sostenibilidad ambiental y lo ha sustituido por el estudio ambiental estratégico o el documento ambiental estratégico como forma de iniciar la evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada. La exigencia se limitaba a los instrumentos de ordenación urbanística que regulen las actuaciones de nueva urbanización y reforma o renovación de la urbanización [art. 14.1 a) 1 y 2 LS 07]— ahora el art. 22.2 TRLSyRU se refiere en conjunto a actuaciones de urbanización—; es decir, no solo al suelo urbanizable o todavía no transformado, sino también al urbano no consolidado de las legislaciones autonómicas. Este segundo supuesto puede derivar en situaciones que obliguen, por ejemplo, a clasificar como suelo no urbanizable suelos que durante años fueron suelo urbano, pero que por estar en situación de riesgos naturales (por ejemplo, inundaciones)⁵⁶⁸, no pueden ser urbanizados, como establece el art. 12.2 a) LS07. Por tanto el

⁵⁶⁶ La Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a evaluación y gestión de los riesgos de inundaciones ya iba a obligar a una nueva, y más exigente atención a los riesgos de inundaciones a la hora de clasificar el suelo.

⁵⁶⁷ «En concreto el promotor debe: identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que se puedan derivar de la aplicación del plan o programa, y estudiar alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, siendo la cero la no realización del plan o programa, eligiendo justificadamente la alternativa más razonable y sostenible en cuanto al modelo de ocupación del territorio que el plan propondrá y del que no podrá apartarse en sus determinaciones urbanísticas». J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (2008:298).

⁵⁶⁸ Véase la Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundaciones; el art. 15.1 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación; y el art. 11.3 TRLA y art. 9 bis y ter del Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, el de Planificación Hidrológica y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundaciones.

mapa de riesgos naturales (el precepto no incluye los tecnológicos como cita el art. 12.2) se relaciona con el citado artículo, ya que el suelo afectado por este tipo de contingencia no podrá ser urbanizado y deberá ser preservado de su transformación mediante la urbanización.

El art. 15.3 LS07 introdujo la obligación de recabar los informes de las administraciones hidrológicas, de costas y de carreteras y demás infraestructuras afectadas (ferrocarril, aviación civil, etc)⁵⁶⁹. La administración hidrológica deberá informar sobre la «existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas». En 2007, determinadas actuaciones de transformación de suelo, a las que ya hicimos referencia, suscitaban dudas sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para la capacidad residencial y de ocio que se proyectaba, por lo que el legislador estatal generalizó esa exigencia previa de tal modo que se garanticen crecimientos y desarrollos sostenibles. La inexistencia de recursos hídricos suficientes y de calidad en una actuación urbanizadora supone un modelo de desarrollo insostenible que colisiona frontalmente con los principios de la LS07. Esta obligación se ha visto complementada por la legislación de aguas, y concretamente por el artículo 25.4 TRLA⁵⁷⁰. La falta de emisión de este informe previamente a la aprobación provisional de los planes, el contenido del mismo, o la tardanza en su emisión por las distintas Confederaciones Hidrográficas está suponiendo una de las causas más frecuentes y repetidas de «mortalidad judicial de los planes», de causa de anulación de los mismos por los Tribunales de Justicia⁵⁷¹. Baste aquí hacer esta breve referencia debido a que en el capítulo Quinto dedicaremos una mayor reflexión a este hecho y sus consecuencias en el planeamiento general como pieza central de nuestro sistema urbanístico. Por

⁵⁶⁹ Sobre esta obligación, y sus consecuencias para el planeamiento —en muchos casos dramáticas pues su incumplimiento acarrea la nulidad radical del Plan— véase M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:129-171). Ésta cuestión será analizada en el capítulo Quinto.

⁵⁷⁰ «Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto».

⁵⁷¹ Esta cuestión será analizada con mucha mayor profundidad en el capítulo Quinto. A modo de simple ejemplo, podemos citar la muy comentada sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, secc.5ª, de 8 de noviembre de 2016, núm.2392/2016, rec.2628/2015, sobre el PGOU de Santander; o la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 1 de febrero de 2017, núm.150/2017, rec. 1094/2015 relativa a un PSIS en Viana (Navarra), entre otras muchas.

ello es necesario que la Administración hidrológica emita los citados informes efectivamente en el plazo que se determine por la legislación ambiental y urbanística —resulta muy esclarecedora en relación con esta cuestión la STS 24 de noviembre de 2011, recurso de casación 4883/2008, relativo al PGOM de Boiro. El TS casó la sentencia de primera instancia que había anulado el PGOM de Boiro por la ausencia del informe preceptivo en materia de Patrimonio Cultural. El argumento del TS fue que al no haberse emitido el informe en el plazo legalmente establecido, la administración local podía seguir la tramitación del expediente, si que la ausencia del mismo pudiera suponer nulidad del Plan⁵⁷². Ello para no demorar y entorpecer el ya de por sí prolongado tiempo de las tramitaciones de los planes; para no incurrir en nulidad del planeamiento por su inexistencia o sus contenidos; y para que no devenga ineficaz el requisito, pues de no emitirse previamente a la toma de decisión de planeamiento, el mismo resulta ineficaz y se convierte en un pesado documento formal.

El art. 15.4 de la LS07⁵⁷³ establece, también para las actuaciones de urbanización, la necesaria inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica que complementa, pero no sustituye el estudio económico-financiero del planeamiento urbanístico (arts. 42, 55 y 63 del RPU)⁵⁷⁴. Este informe tiene un carácter público, pues su objetivo principal es conocer lo que la actuación va a suponer de coste para las Haciendas Públicas tanto por la implantación de las infraestructuras y servicios como por su mantenimiento posterior. Se trata de conocer si una actuación urbanística va a ser sostenible en el tiempo para las arcas públicas; o si las obligaciones de mantenimiento y servicios a prestar por los ayuntamientos del nuevo territorio urbanizado van a poder ser sostenidas con los ingresos no presentes, sino con los futuros, y ello va a depender del modelo urbano. Los barrios o polígonos monofuncionales, ejemplo extremo de la zonificación, en los que solo existe vivienda son generalmente insostenibles para los ayuntamientos. Después de unos años iniciales —fase de construcción— en los que reciben muchos ingresos (licencia de obras e ICIO), las obligaciones de implantación, mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios pueden superar —en función de las tipologías y régimen de las viviendas— la generación de ingresos por IBI. Por ello la Ley invoca a la

⁵⁷² Sobre este tema M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:147-148)

⁵⁷³ En relación a la gobernanza, y transparencia en la LS07, resulta de gran interés J.A. RAZQUIN LIZARRAGA (2008:578-601)

⁵⁷⁴ Será en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, la que introduzca, art. 11, la Memoria de viabilidad económica en los planes. Sobre las consecuencias de los supuestos de inexistencia o insuficiencia de los documentos que configuran la memoria económica de los planes, véase M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:94-108)

suficiencia y adecuación del suelo para usos productivos, es decir, a la mixtura de usos generadores de ingresos futuros, de ingresos por actividades económicas y no solo por riqueza inmobiliaria. Esta obligación, coherente totalmente con el principio de desarrollo sostenible —sostenibilidad económica— tiene mayor trascendencia en el modelo urbano, y así se está reflejando en un importante y reiterado número de sentencias a las que nos referiremos en el capítulo Quinto, que consideran que si una actuación o un plan no justifica su viabilidad económica no puede ser objeto de aprobación.

En el art. 15. 5 LS07 se introdujo otra importante novedad para asegurar el principio de desarrollo sostenible. Por primera vez el sistema urbanístico contempla la obligatoriedad de realizar un «informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia», que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica, sin citar la social. Este informe, incardinado con el principio de transparencia, debería suponer a mi juicio una función de control positivo del plan o programa. Para ello, resulta imprescindible que las legislaciones autonómicas desarrollen esta obligación mediante la exigencia a los planes de establecer indicadores de seguimiento para poder comprobar el cumplimiento de los mismos, y dotar a la Administración del conocimiento necesario para poder rectificar, corregir o impulsar actuaciones del planeamiento⁵⁷⁵.

Por último el art. 15.6 LS07 y la disposición transitoria cuarta establecían la predeterminación de los términos del ejercicio de la potestad de ordenación y los criterios mínimos de sostenibilidad. Se corresponde el primer concepto al de desarrollo sostenible que inspira la Ley y se conecta con el principio de transparencia, pues mandata al legislador autonómico que defina en qué casos el impacto de una actuación de urbanización —nueva urbanización, paso de suelo rural a urbanizado, o reforma o renovación de la urbanización, suelo ya urbanizado— supone un impacto tal en el territorio que no cabe que el mismo se tramite como una modificación del planeamiento, sino que debe hacerse mediante la revisión del plan o del instrumento de ordenación del territorio que afecte al municipio. Y ello por suponer un cambio del modelo territorial vigente. Responde el legislador a una mala práctica frecuente en los primeros años del siglo XXI de tramitar —más frecuentemente en ayuntamientos de no gran

⁵⁷⁵ Así lo encontramos ya en algunas legislaciones autonómicas, como por ejemplo, el artículo 58.5 g) del TRLFOTU, que exige al Plan Urbanístico Municipal que incorpore un sistema de indicadores de gestión, sostenibilidad y resultado para conocer la evolución del plan, pero solo para los Planes Urbanísticos Municipales y no para el resto de instrumento de ordenación urbanística.

población— modificaciones de planeamiento que podían duplicar o triplicar la población del municipio, sustrayendo esos expedientes a un debate más profundo, sosegado e integral de las consecuencias que para el municipio tendrían esas modificaciones. El legislador estatal deja un margen importante al autonómico, pero le establece dos limitaciones muy importantes⁵⁷⁶. Una regla directriz para la determinación de los supuestos en que procede la obligación del art. 15.6: que la actuación suponga efectos significativos para el medio ambiente. Y la «fijación directa del umbral de impacto», que se establece en la disposición transitoria cuarta, y que se denomina «criterio mínimo de sostenibilidad». Este criterio mínimo actúa en las CCAA que trascurrido un año desde la entrada en vigor de la ley — 1 de julio de 2008— no hubieran establecido esta obligación en sus legislación urbanística, es decir suple lo que iba a ser una más que evidente inactividad autonómica en este aspecto. El umbral se fija en un incremento de la población o del suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial en más de un 20 por ciento. En una sola actuación (modificación o instrumento *ex plan*) o en unión de las aprobadas en los dos últimos años. Resulta totalmente coherente con el principio en que se fundamenta.

En relación con la transparencia, y como inicial remedio a la «plaga» de corrupción que estaba afectando al urbanismo, el legislador introdujo, en el trámite parlamentario, la Disposición adicional novena que modificaba distintos artículos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, con el fin de conferir mayor seguridad en la aprobación de determinados instrumentos al recuperar la tradicional competencia en el Pleno. La mejora de la información y sobre todo de la transparencia, al obligar a hacer públicos determinados datos de titularidad registral de las fincas objeto de modificación del planeamiento, para conocer quién, y desde cuándo, son titulares los promotores de la modificación, y si tienen, o pueden tener relación —o intereses— con quienes aprueban el planeamiento. Se potenciaba la publicidad de los instrumentos de ordenación, incluidos los convenios, tanto física como telemáticamente, haciéndolos de este modo mucho más accesibles a la ciudadanía, y por ello mucho más fáciles de conocer y de impugnar. La otra novedad es que se regulaba y endurecía el régimen de incompatibilidades, la declaración de bienes y actividades; y la limitación de actividades de los miembros de los órganos de gobierno de los ayuntamientos y personal directivo al servicio de los mismos, con el fin de prevenir y evitar prácticas corruptas o conflictos de intereses por el uso de información privilegiada obtenida en el ejercicio de sus cargos⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ L.PAREJO ALFONSO y G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2007:202-203)

⁵⁷⁷ Sobre la corrupción en el ámbito urbanístico, véase J.A. TARDÍO PATO (2018:3273 a 3298).

La dimensión individual colectiva de la rehabilitación o renovación urbana y la incorporación de figuras como las actuaciones de dotación en suelo urbano van a aportar quizás mayores posibilidades a la transformación de la ciudad existente, si bien como ya vengo manifestando, siempre en nuestras leyes urbanísticas hubo herramientas para lograr esos objetivos. Pero ello no nos debe hacer perder ni la perspectiva ni el sentido. Así, en 2007 se explicita un camino que deberá ser desarrollado y completado por la legislación autonómica, como a continuación analizare, y por los planes generales que se vayan aprobando durante la vigencia del principio de desarrollo urbano sostenible. De no producirse, siendo coherentes y estando alineados el desarrollo normativo y el práctico, los elementos del principio de desarrollo sostenible pueden quedar en un catálogo de buenas intenciones, buenas prácticas o referentes útiles para construir un modelo, pero no son el modelo es sí mismos. Hablar de urbanismo de género y de igualdad, de accesibilidad universal, de participación y transparencia en la construcción colectiva, de un urbanismo que favorezca el derecho a la salud o respire un aire libre de inmisiones y emisiones contaminantes, o que suponga un real ahorro energético... no son cuestiones que encuentren regulación positiva en la legislación de 2007 ni en la de 2015. Se ofrecen mandatos al legislador, a los planificadores y a las administraciones públicas, para guiar su actuación. Se regulan instrumentos de planificación, gestión y ejecución urbanística — algunos muy importantes como los previstos en la LRRRU— para favorecer esos objetivos. Pero ni la LS07 ni el TRLSyRU incluyen todas las determinaciones concretas y cuantificables que permitirían la materialización del principio. Así el legislador no estableció, como se hizo en 1976, unos estándares de sostenibilidad que permitieran disponer a los planeamientos y actuaciones urbanísticas de un «test de sostenibilidad». Si ello es evidente en al art 2.2 LS07, más claro lo es con el art.3 LRRRU (ahora 3.3 TRLSyRU), al referirse al medio urbano «más sostenible, eficiente y competitivo». Este artículo mandata a los poderes públicos cómo actuar para lograr unos objetivos, genéricos e incuestionables, pero no aporta elementos concretos para su logro⁵⁷⁸. El artículo enuncia los mandatos mediante infinitivos, pero no crea estándares

⁵⁷⁸ Así, por ejemplo, es el art. 3.a) LRRRU que reúne en un apartado el mandato a posibilitar «el uso residencial de viviendas constitutivas de domicilio habitual» —derecho de acceso a la vivienda—. Pero que no se limita a ese enunciado, sino que desgrana una serie de requisitos que deberán cumplir esas viviendas. (i) Que estén en un contexto urbano de calidad por ser: seguro; salubre; accesible; integrado socialmente. Y (ii) ya la edificación, que este provista del equipamiento y materiales más avanzados —«por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable»— para eliminar o reducir las emisiones contenientes de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos. Es decir, se quiere que todas las viviendas que se construyan — o rehabiliten— respondan a una calidad edificatoria que las haga totalmente eficientes energéticamente. Ello, como objetivo, es incuestionable. ¿Pero cómo se logra? ¿Qué medidas establece el legislador para convertir esa voluntad en obligación, para pasar del deseo al logro? Así podríamos repasar uno a uno los once apartados del art. 3 LRRRU, y vemos que se fijan unos objetivos ambiciosos e incuestionables y a lo largo del

urbanísticos de obligado cumplimiento para ello. Otras normativas sectoriales relacionadas con la vivienda sí obligarán aspectos concretos de estos componentes —medidas de accesibilidad de las edificaciones o ahorro y eficiencia energética de las mismas—.

Mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, fue aprobado el texto refundido de la Ley de Suelo, que refundía el texto de la LS07 y los preceptos aún vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992. Como el propio texto expresa, los objetivos de la refundición son dos: en primer lugar, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos; y en segundo lugar, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos. Esta función refundidora no alcanza a los artículos todavía vigentes como legislación supletoria, salvo en las ciudades de Ceuta y Melilla, del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. El TRLS08 no aporta novedad alguna a la materia objeto de este trabajo pues no afecta ni altera lo relativo al principio de desarrollo sostenible ni a las bases del régimen del suelo en que se encuentran las actuaciones de transformación urbanística y los derechos deberes que ellas conllevan, y que servirán de instrumentos para materializar los principios referidos en el territorio⁵⁷⁹.

B) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Real Decreto-Ley 8/2011.

En abril de 2010 el Ministerio de Vivienda publicó el «Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español»⁵⁸⁰. Este documento, dirigido por J. Fariña Tojo y J.M. Naredo, siendo Directora General de Suelo y Políticas Urbanas, María del Rosario Alonso Ibáñez, supone una importante contribución teórica al cambio del modelo de actuación en la ciudad. Este documento se elaboró en plena crisis del sector inmobiliario y cuando ya resultaba evidente que el modelo desarrollista extremo de la «década prodigiosa» había fracasado. Se parte de considerar que el negocio inmobiliario debe dejar de basarse en la búsqueda de las plusvalías por la reclasificación y recalificación de suelo, lo que conlleva la nueva urbanización de suelo y

articulado se ofrecen herramientas que pueden contribuir a lograr algunos de ellos, pero en modo alguno se concretan y cuantifican medidas que deberían incorporar los planes para su logro.

⁵⁷⁹ La STC 141/2014 declaró la constitucionalidad de la totalidad del TRLS08, excepción hecha de una disposición limitativa que afectaba a la aplicación de los coeficientes de localización en la valoración de suelo en situación básica rural.

⁵⁸⁰ Recuperado el 6 de junio de 2019 <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>

construcción generalmente en un modelo de dispersión y baja densidad. La apuesta debe ser la «rehabilitación y renovación de la ciudad existente». Esta idea nos va a conducir a un nuevo ciclo legislativo, en el que el centro de atención ya no es el suelo urbanizable sino la rehabilitación, regeneración y renovación urbana. El cambio de modelo que se inició con la LS07 se va a profundizar en la ciudad ya construida. A juicio de A.CASARES MARCOS (2016:247) la LES inaugura una nueva etapa desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana que se verá completada por la LRRRU⁵⁸¹. La transformación de nuevos suelos mediante su urbanización y construcción se verá supeditado a la existencia real de una necesidad que no pueda ser cubierta en la ciudad construida. Se trata ahora de dejar en segundo plano la ocupación extensiva de suelo y priorizar «la reutilización y rehabilitación del patrimonio construido y del entorno urbano y periurbano degradado», de gestionar la ciudad y no solo el suelo. Las leyes, en el marco de la LS07 y por tanto del principio de desarrollo sostenible, deben afrontar un cambio de modelo urbano-territorial, y para ello es esencial un cambio radical en los planeamientos urbanísticos, que como más adelante se verá vivirán una crisis de identidad desde 2007 a nuestros días, y en todas las políticas públicas que confluyen en la ciudad y el territorio. Este cambio también debía afectar, y de forma muy significativa, a las políticas públicas de vivienda, apoyando la función utilitaria (bien de uso) de la vivienda y no solo la patrimonialista.

El *Libro blanco* hacía un análisis del planeamiento urbanístico y su doble condición de determinar el contenido del derecho de propiedad; y definir un modelo y estructura de la ciudad sobre el que se desarrollaran las actividades y usos del suelo. La crítica a la LRSV y al Real Decreto-ley 4/2000, es que habían impuesto un modelo, o al menos impedido en muchos casos otro alternativo. Así si una ciudad quería optar por un modelo compacto y restrictivo en nuevo suelo urbanizable por considerarlo más sostenible y razonable, no podía hacerlo, salvo que el suelo rústico que rodeara la ciudad construida tuviera algún tipo de valores que lo hicieran merecedor de un régimen de protección o preservación, pues de otro modo debería ser suelo urbanizable. Como analizare más adelante ello llevó a una situación de parálisis y bloqueo en la revisión de muchos planes, cuyos ayuntamientos y CCAA comenzaban a pensar en los primeros años del siglo XXI que el modelo que predicaba la LRSV no era el más acertado. Si algo resulta de gran interés son las pautas para la reflexión legislativa que aporta (pág. 21-23) y el decálogo a favor de un urbanismo sostenible (pág.25-33). Alguna de estas pautas contrasta con ideas o lugares comunes del planeamiento y del urbanismo que se consideraban sinónimo de

⁵⁸¹ Como instrumento de concreción de este cambio la citada autora señala la importancia del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

progresismo y de un urbanismo más público y de mayor calidad. Así, por ejemplo, la creencia de que el exceso y generosidad del suelo destinado a reservas para infraestructuras, equipamientos y dotaciones⁵⁸² ofrecía una imagen muy saludable de la ciudad y suponía un mejor urbanismo. O la idea de que una baja densidad residencial —bien en la ciudad construida donde se mantienen grandes espacios obsoletos pero sobre todo en los desarrollos suburbanos— ofrecía una mejor calidad de vida urbana. El decálogo a favor de un urbanismo más sostenible pretendía llevar al planeamiento los principios de desarrollo urbano sostenible [art.2.2 c) LS07]⁵⁸³. El *Libro blanco* planteaba la necesidad de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico (punto 2); y buscaba así la mejora de la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico simplificando todo el sistema. Se propugnaba un cambio profundo del planeamiento, disociando los objetivos a corto y largo plazo. Un documento sería un plan estratégico urbano, plan de objetivos a largo plazo, en que se pudieran introducir objetivos de sostenibilidad global (por ejemplo, cambio climático) y contar con una participación ciudadana más real y efectiva. Y otro trataría de establecer una planificación a corto plazo o pormenorizada en que se concretaran y programaran los objetivos, de carácter más técnico y normativo. Estos planes tendrían un sistema de revisión mucho más flexible que el actual y podrían dar respuesta a nuevas realidades. Para ello se insiste en desligar del planeamiento la asignación del contenido de la propiedad del suelo y en dar mayor protagonismo a la participación ciudadana y la participación social en la elaboración del plan pero también en su ejecución y seguimiento. El *Libro blanco* ofrece una serie de criterios de sostenibilidad que deberían ser considerados en el planeamiento.

En marzo de 2009 la entonces Ministra de Vivienda Beatriz Corredor convocó un grupo de expertos y agentes sociales relacionados con el urbanismo, el suelo y la regeneración urbana, para reflexionar y para proponer medidas que favorecieran una nueva política urbana. La intención del Ministerio de Vivienda era «abordar el estudio de un marco regulador, en el ámbito de las competencias del Estado, que facilite los procesos de rehabilitación y renovación urbanas...». A la convocante le preocupaban cuestiones tales como el *mobbing* inmobiliario, la participación ciudadana, los incentivos para favorecer la gestión y el fomento de la

⁵⁸² Esta práctica supone, en general, escasa colmatación urbana, identidad y personalidad en los nuevos desarrollos periféricos y escasa utilización de ese suelo con un consumo injustificado de recursos como el agua, energía, suelo y un coste muy elevado de mantenimiento posterior.

⁵⁸³ Con esta misma idea en 2018 se impulsó por el ecólogo urbano Salvador Rueda la «Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes», recuperada 6 de julio de 2019, <http://www.cartaurbanismoecosistemico.com/>

rehabilitación, los derechos de realojo, etc. Se constituyeron tres grupos centrados en los aspectos jurídicos, técnicos y socio-económicos de los procesos de renovación urbana. Este grupo de trabajo participó, a lo largo de 2009, en la elaboración del proyecto de Ley de Economía Sostenible aportando sugerencias a la misma para contemplar medidas específicas sobre rehabilitación y renovación urbana. En mayo de 2010 el grupo de trabajo preparó un documento base, coordinado por L. Parejo Alfonso, para un proyecto de *Ley de desarrollo sostenible del medio urbano* o *Ley de Medio Urbano*. El mismo partía —como complemento de los artículos 4 y 5 TRLS08— de establecer un derecho de todo ciudadano a una calidad mínima del medio urbano que debería incluir: el mantenimiento/cumplimiento de los estándares mínimos ambientales (densidad de población, equilibrio población-dotaciones, acceso a los servicios legalmente necesarios, protección del paisaje); indicadores mínimos de calidad ambiental y paisaje urbano; uso y disfrute peatonal de los parques, espacios públicos y equipamientos; transporte público y colectivo; acceso a la información y participación efectiva; etcétera —estos derechos serían el germen del actual artículo 3.3 TRLSyRU—. Las distintas aportaciones sobre el documento base de trabajo fueron concretando contenidos que debería tener el texto legal. El consenso alcanzado entre los participantes apuntaba a que las condiciones que vendrían a establecerse para garantizar la sostenibilidad del medio urbano se deberían agrupar en torno a cuatro ejes estratégicos que definirían el modelo de ciudad: compacidad (proximidad/continuidad/vertebración urbana), eficiencia energética (utilización racional de los recursos), complejidad funcional (mezcla e integración de usos compatibles) y estabilidad social (diversidad y cohesión social)⁵⁸⁴. El documento reconocía la necesidad y la dificultad de dotarse de indicadores de calidad de medio urbano (morfología, espacio público, movilidad, complejidad, biodiversidad, cohesión social,...) que podrían servir de referencia en áreas consolidadas, para justificar, en caso de incumplimientos graves de esos estándares, programas parciales de renovación urbana o integrados de regeneración urbana. Estos indicadores pudieran reformular las actuaciones de renovación de la urbanización previstas en el TRLS08. Se trata de definir y concretar los derechos y deberes que conformarían un nuevo derecho a la ciudad completando lo previsto en los artículos 4 y 5 TRLS08⁵⁸⁵ pero en base a realidades más concretas y mensurables.

⁵⁸⁴ Documento refundido de las opiniones de los expertos técnicos para la elaboración de una Ley de desarrollo sostenible de medio urbano, 31.05.2010. Facilitado en junio de 2019 por Sigfredo Martín Sánchez.

⁵⁸⁵ Resultaría a mi juicio muy interesante retomar la formulación y concreción de indicadores de calidad de vida urbana o de medio urbano en la línea avanzada por el Grupo de expertos en 2010, a modo de “test de sostenibilidad” de los planeamientos y actuaciones de ordenación urbanística y llevar los mismos a una norma legal.

Estos trabajos no condujeron, como era su objetivo, a una nueva Ley para el desarrollo sostenible para el medio urbano, sino que parte de esas reflexiones (las más concretas sobre actuaciones de rehabilitación y renovación urbana) se incorporaron a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁵⁸⁶ y al Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa⁵⁸⁷. El Gobierno, en pleno epicentro de la crisis económica global, aprobó una Ley que pretendía modernizar la economía española y favorecer la recuperación de la misma. La Estrategia para un Economía Sostenible, aprobada por el Gobierno de España en noviembre de 2009, articulaba un exigente y ambicioso programa transversal de reformas estructurales —como ya vimos se había llevado a cabo en momentos claves como la Transición (1977-1979), la entrada en la Unión Europea (1982-1985) o la convergencia cara a la moneda única europea (1998-2000)—. La Ley de Economía Sostenible trata de abordar muchos de los cambios requeridos en la Estrategia a fin de «crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible» (art. 1)⁵⁸⁸. Será en el Título III donde se recojan disposiciones en el ámbito de la sostenibilidad ambiental que afecten al modelo energético, la reducción de emisiones, la movilidad sostenible, y la rehabilitación y la vivienda. Los artículos 107 a 111—capítulo III—, en la actualidad derogados, se dedicaban a rehabilitación y vivienda pero no introducían una reforma o renovación importante del sistema urbanístico, modelo urbano, políticas o régimen de la vivienda, ni del sector de la edificación. Estos preceptos se vieron desarrollados y completados por el capítulo IV (art. 17 a 22) de medidas de fomento a la rehabilitación del Real Decreto-ley 8/2011. La LES se limitaba a

⁵⁸⁶ Véase A.MENÉNDEZ REXACH (2011:37-46), G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017:153-156) y F.E. RAMALLO LÓPEZ (2014:349-368)

⁵⁸⁷ El 24 de octubre de 2011, mediante Real decreto 1492/2011, fue aprobado el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, pieza muy importante desde entonces para la efectividad del TRLS08.

⁵⁸⁸ Para la Ley, se entiende por economía sostenible: «...un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades» (art.2). Resulta muy significativo que en 2011, plena crisis económica global, España opte tan clara y rotundamente por cambiar su modelo económico de forma radical y apueste por un desarrollo sostenible en su economía sustentado en la definición clásica de la sostenibilidad que vimos cómo se formulaba, y desarrollaba por el derecho débil europeo, en 1987. Si la LS07 introdujo el desarrollo sostenible como principio rector de todas las políticas públicas en relación al suelo y territorio, y las determinaciones que hacen efectivo ese principio como norma jurídica de obligado cumplimiento por el planeamiento y la gestión urbanística, la LES eleva la sostenibilidad a modelo de desarrollo económico, a mi juicio, en plena coherencia con el Estad social y con los principios constitucionales que volverán a ponerse en el centro de todas las declaraciones políticas.

establecer reglas a las políticas públicas para lograr un medio urbano sostenible (art. 107), tales como la integración en el tejido urbano de usos compatibles con la función residencial [art.107 f) LES] y la aproximación de servicios y dotaciones a los residentes. Será el impulso a las políticas de renovación y rehabilitación urbanas (arts. 109 y 110) la novedad más importante de esta Ley. El legislador, superando el modelo expansivo tradicional, quiere favorecer un urbanismo de la *ciudad construida*. En lógica coherencia con los principios de sostenibilidad se pretende que el desarrollo urbano y la edificación residencial no sean por nuevos crecimiento y nueva edificación sino por acciones de renovación de lo ya urbanizado y de rehabilitación de lo construido⁵⁸⁹. La regeneración urbana se convertirá en el principal objetivo de las políticas urbanas y así se haría patente en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁵⁹⁰. Este planteamiento, del todo encomiable, se realiza en un momento de colapso, agotamiento y paralización casi total del sector inmobiliario. Sin esa circunstancia me cabe la duda de si se hubiera formulado en los mismos o similares términos. Se formula una declaración de principios rotunda sobre los objetivos de estas acciones: «...la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y tejidos correspondientes...». No se excluye su extensión razonable en el ámbito de su periferia, pero se establecen criterios de «compacidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando en todo caso un marco urbano coherente» [art.109 a)]. El legislador da un paso más en el camino emprendido en 2007 y, a mi juicio, aunque no establezca como exclusivo el modelo de ciudad construida, compacta, compleja y diversa⁵⁹¹, sin embargo sí que lo convierte en un aspecto prioritario o preferente sobre cualquier otro. En sentido negativo las leyes de 2007 y 2011 lo que hacen es dificultar y limitar un desarrollo mediante la expansión del suelo urbanizable, mediante crecimientos suburbanos. El apartado b) del art.109, así como en el art. 110.1⁵⁹², al establecer el instrumento que articulará las acciones de rehabilitación y renovación,

⁵⁸⁹ Así lo entiende también A.MENÉNDEZ REXACH (2011:15)

⁵⁹⁰ Aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, que asume en relación a la rehabilitación urbana las recomendaciones de la Carta de Leipzig sobre ciudades Europeas Sostenibles, que ya analizamos en el capítulo Primero. El Plan incorpora en su estrategia de actuación las Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIs) y las Áreas de renovación urbana (ARUs).

⁵⁹¹ Para A.MENÉNDEZ REXACH (2011:14) «La regeneración urbana no es una opción política, alternativa al ensanche o la extensión, es decir, a los nuevos desarrollo con nuevas ocupaciones de suelo, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en la vigente Ley estatal de suelo [...] e implícito en la Constitución (arts. 45,46 y 47)»

⁵⁹² «...en ámbitos urbanos en los que se den, procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas». En este artículo todavía se hace mucho más evidente que no estamos ante una norma urbanística de carácter general sino de otra naturaleza parcial, solo destinada a

parece limitar estas acciones a «ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que parezcan problemas de naturaleza análoga...» y no a cualquier parte de la ciudad construida. No como política de regeneración funcional y social de barrios o zonas marginales, sino como política urbanística. Este enfoque que parece querer dar la Ley de excepcionalidad en cuanto que se trata de programas de actuación integral (social, económica y ambiental) en barrios con problemas no me parece adecuado, no responde a favorecer un nuevo modelo de desarrollo, sino a políticas de intervención casi de carácter social y funcional en la edificación. En el art. 110.1 y 2 LES se relaciona esta norma con el TRLS08, al considerar estas acciones de rehabilitación y renovación urbana como «actuaciones de transformación urbanística» [art. 14.1.a) 2) TRLS08] a las que les será de aplicación, en cuanto a los deberes, el art. 16 TRLS08. Como se verá, esta rotunda equiparación no parecía muy coherente con el TRLS08, pues desnaturalizaba el concepto de actuación de transformación urbanística⁵⁹³ y por ello será matizada en 2011. La Ley lo que no puede precisar es si se tratará de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización [art. 14.1.a) 2)] —generalmente estaremos ante suelo urbano no consolidado de las legislaciones autonómicas— o de dotación [art.14.1.b)], de tal manera que así abre las dos posibilidades. El art. 111 se dedica a hacer posibles tres tipos de obras muy concretas en edificios existentes: (i) obras de accesibilidad universal; (ii) aquellas «que vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo»; y (iii) «las necesarias para reducir los consumos de agua y energía». Todas tienen una relación con los derechos del ciudadano del art. 4 a) TRLS08, así como con las políticas al servicio de un desarrollo sostenible (art.107 a) y g) LES) en el que se introduce el principio de eficiencia energética junto a la cohesión territorial y social; y la complejidad funcional como principios fundamentales de las políticas públicas relativas a uso del suelo que deberemos integrar con el art. 2.1 TRLS08.

El RDL 8/2011 en su artículo 17.1 utilizaba el término «rehabilitación» de forma genérica, incluyendo actuaciones de conservación, mejora (art. 111 LES) —motivos turísticos, culturales o de calidad y sostenibilidad del medio urbano— y regeneración urbana —ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados— (art. 110 LES). Volvía a introducir una confusión

barrios o lugares con graves problemas sociales, económicos o funcionales. Parece que el legislador está pensado que solo allí donde es precisa una «cirugía integral» con aporte muy relevante de recursos públicos por que las plusvalías generadas por la actuación edificatoria no va a ser suficientes cabe acudir a las acciones de rehabilitación o renovación como se configuran en la LES.

⁵⁹³ A.MENÉNDEZ REXACH (2011:43)

terminológica, no obstante, porque las actuaciones de conservación y mejora parece que tendrán un alcance individual más propio de la rehabilitación de la edificación, y sin embargo la regeneración urbana se referirá a ámbitos urbanísticos precisos de un instrumento de planeamiento (art.18.1) y a ellas parece aludir el carácter de integrado. El art.18. 1 en su último párrafo matizaba el artículo 110.2 LES al citar solo a las actuaciones de regeneración urbana como las que tendrían la consideración de actuaciones de transformación urbanística, y no las de conservación o mejora, algo que parece de toda lógica, pero que supone una enmienda o corrección del art.110 LES citado. En todo caso tanto la LES como el RDL 8/2011 muestran una preocupación por la rehabilitación y la renovación urbana como forma de actuar en la ciudad, ampliando el concepto de *reforma interior* mediante operaciones integrales en ámbitos necesitados de mejora de su urbanización, infraestructuras o dotaciones, o de transformación social o económica. Haciéndolo, por consiguiente, a través de actuaciones individuales, singulares y no necesitadas de un planeamiento especial que las imponga, apostando por favorecer la rehabilitación edificatoria frente a la nueva edificación como ejemplo máximo de la sostenibilidad. Se busca así transformar la ciudad mediante pequeñas actuaciones que la devuelven al ciudadano. La victoria de Jane Jacobs sobre Robert Moses⁵⁹⁴.

El 20 de noviembre de 2011 se celebraron elecciones generales en España y se produjo un nuevo cambio de Gobierno. El Partido Popular obtuvo una amplia mayoría absoluta (186 escaños). Esta vez la vivienda no era materia de discusión, ni mucho menos el modelo de desarrollo urbano, porque las preocupaciones principales de los españoles eran otras muy distintas. De esta forma, el PSOE, al apostar por la sostenibilidad como una oportunidad para la economía del país, reivindicaba, aunque sin mucho entusiasmo, su política de rehabilitación como uno de los ejes del Plan de Viviendas y Rehabilitación 2009-2013. Reconocía que la rehabilitación por sí sola no podía sostener todo el sector de la construcción. En el apartado relativo a la vivienda sostenible sus propuestas se centraban en la vivienda de alquiler, la rehabilitación y en un urbanismo sostenible «que limite los nuevos crecimientos sólo a aquellos casos en que estén realmente justificados y siempre que no existan otros recursos disponibles y/o susceptibles de ser empleados a través de la rehabilitación»⁵⁹⁵. El Partido Popular no planteó en

⁵⁹⁴ Resulta de interés para conocer el pensamiento de Jane Jacobs, además de sus ya obras clásicas, Jane Jacobs. Cuatro entrevista (editado en España en 2019 por Gustavo Gili)

⁵⁹⁵ «Se elaborará un nuevo Programa Estatal de Rehabilitación, Regeneración Urbana y Vivienda 2012-15, que potencie, frente a los nuevos desarrollos urbanos, la intervención rehabilitadora y edificatoria en las ciudades y la regeneración urbana para mejorar los espacios públicos y la calidad de las ciudades. Dicho Plan, fomentará, asimismo, la construcción estatal de vivienda protegida destinada al arrendamiento permanente a precios asequibles,

su programa electoral ni la derogación de las últimas leyes de suelo de los gobiernos socialistas ni mucho menos la vuelta a la LRSV. Las preocupaciones de la economía española no eran en 2011 la liberalización del suelo ni tampoco cómo alimentar la inmensa maquinaria del sector de la construcción e inmobiliario, sino más bien cómo dar salida a un stock de vivienda que lastraba, e iba a lastrar durante años, los balances de muchas entidades financieras. Ya nadie parecía dudar que el modelo expansivo era insostenible y que había que seguir por la senda marcada por la LS07 de favorecer una utilización racional y moderada del suelo, optando por la rehabilitación y regeneración urbana en la ciudad construida, y por incentivar el alquiler como forma de tenencia de la vivienda. Así las medidas que proponía el programa popular eran de mejora de la gestión y transparencia para evitar recalificaciones arbitrarias y discrecionales⁵⁹⁶. Por primera vez desde la reforma legal de 1990, el cambio de gobierno no iba a ir acompañado de una nueva ley de suelo. Se puede pensar que la razón era que socialmente se había asumido que el modelo de desarrollo urbano sostenible era el único posible en una sociedad europea avanzada, o que se había alcanzado un consenso Estado, CCAA, operadores económicos y ciudadanía, y que la ciudad, la vivienda y la utilización de suelo estaban bien regulados en clave de sostenibilidad y derecho ciudadano. Pero siendo más realista mi opinión es que si bien se había avanzado en una cierta conciencia social, la razón fundamental de esta continuidad legal en la década 2011-2019 es que no ha existido un problema de precio y escasez de vivienda. Los problemas asociados a la vivienda en estos años han sido otros: financieros, desahucios, caída de precios y de oferta. El suelo y su precio no han sido motivo de debate hasta 2019, pues el panorama ha sido el de «cadáveres inmobiliarios» en muchas periferias urbanas, la vuelta a la ciudad, la caída de los precios de un stock en manos de entidades financieras, y la inactividad de un sector que había impulsado la transformación de suelo rural en urbanizado mediante su

especialmente para colectivos vulnerables, como las familias que sufran desahucio por embargo». Recuperado el 8 de junio de 2019, http://web.psoe.es/source-media/000000498500/000000498_831.pdf

⁵⁹⁶ «En coordinación con el resto de administraciones públicas promoveremos una nueva etapa en la gestión urbanística que, desde el actual modelo de potestades públicas discrecionales y subjetivas, dé paso a un mecanismo de autorizaciones públicas objetivas y regladas para las transformaciones y cambios de uso del suelo, que erradiquen la corrupción. Esto permitirá una adaptación de la oferta de suelo más ágil y transparente. Impulsaremos un mecanismo de financiación de las haciendas locales que no las haga dependientes de la evolución del mercado inmobiliario».

«Protocolizaremos los procesos de transformación del suelo mediante procedimientos públicos, transparentes y disponibles en internet, que respondan a criterios reglados y conforme a un planeamiento urbanístico abierto, flexible y ágil». (Medida 9, pág.60) Recuperado el 8 de junio de 2019, <https://www.pp.es/sit/es/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>

reclasificación y que ahora solo quería desprenderse de ellos. Por ello pocas voces quisieron recordar las ideas que inspiraron la LSRV⁵⁹⁷.

Pero la preocupación, al menos teórica, por el impacto de la intervención urbanística en el mercado del suelo por su importancia fundamental en la economía⁵⁹⁸ no había desaparecido. Así, la Comisión Nacional de la Competencia aprobó el 30 de junio de 2013 un informe titulado «Problemas de competencia en el mercado de suelo en España»⁵⁹⁹. A juicio del informe había una serie de factores regulatorios que restringían la competencia y que por tanto producían efectos indeseados en el mercado y problemas de competencia en todo el sistema económico. Estos eran: la delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse «sistema de fronteras urbanísticas», de cómo y de cuándo debe urbanizarse (es decir, la clasificación del suelo y la calificación que hace el planeamiento urbanístico); la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia del sistema (punto 4.2, pág.57), con un elevado número de instrumentos de planeamiento y gestión, heterogeneidad normativa y falta de transparencia, especialmente preocupante esto en los convenios urbanísticos y las modificaciones derivadas de los mismos; y también el elevado coste de transacción y rigidez en el proceso urbanístico (punto 4.3, pág. 61). De una parte, el proceso de urbanización de un suelo en España, a juicio del informe, era con carácter general muy lento⁶⁰⁰. De otra, entendía que lograr la equidistribución de beneficios y cargas mediante un sistema en el que los propietarios son los protagonistas, supone unos costes de transición muy elevados y la rigidez del sistema limita la competencia que no puede dar respuesta a aumentos de la demanda.

⁵⁹⁷ Ya en 2018 se comenzó a hablar de un cierto «recalentamiento» en el sector inmobiliario en las grandes ciudades, de una nueva «burbuja» en el mercado de alquiler. Se recuperó el precio por metro cuadrado de la vivienda nueva que tenía en 2007. En algunas ciudades en 2018 ya no era fácil encontrar nuevos suelos urbanizados y se reactivaron, en ciudades como Madrid, proyectos inmobiliarios de gran envergadura como el Distrito Castellana Norte o Madrid Nuevo Norte, que llevaba 25 años bloqueado.

⁵⁹⁸ El informe es muy rotundo (2.2.1, pág.27) «El suelo es un factor productivo fundamental en la economía, en la medida en que la práctica totalidad de actividades económicas lo necesitan, tanto la actividad residencial como otro tipo de actividades productivas y de servicios». En 2004, el valor total de las transacciones de suelo alcanzó los 23.015 millones de euros, el 2,7 % del PIB de ese año.

⁵⁹⁹ Recuperado el 8 de junio de 2019 <https://e00-elmundo.uecdn.es/suvienda/documentos/suelo.cnc.pdf>

⁶⁰⁰ En caso de precisarse una modificación de planeamiento general, por ejemplo si se trata de reclasificar un suelo no urbanizable en urbanizable, la urbanización del suelo puede tardar entre 4,5 y 14,5 años. En caso de ser el desarrollo de un sector urbanizable, entre 3 y 10 años. (pág.61)

«Diseñar el sistema urbanístico para, por un lado, garantizar la producción de suelo urbanizado y, por otro lado, desarrollar una política de equidad, conduce necesariamente a un sistema muy complejo, que retrasa la producción del suelo». (pág.63)

El Informe abogaba —como el *Libro blanco* antes comentado— por planeamientos más flexibles y por una simplificación de la gestión que posibilitase una urbanización de suelo más rápida y ágil. Y por desvincular la transformación del suelo de la consecución de objetivos de equidad entre los propietarios. En sus conclusiones, la CNC se manifestaba más radical y parecía querer volver al debate de los años finales del siglo XX que parecía superado.

«El hecho de que la Administración tenga la capacidad para incidir de forma directa en la determinación de las cantidades y los precios de este mercado es una restricción a la competencia muy severa que no parece justificada». [...] La intervención urbanística actual no hace sino agravar el problema que quiere solucionar, al favorecer la rigidez de la oferta y alimentar las prácticas denominadas de “especulación” en fase alcista, generando un efecto contrario al mandato constitucional». (pág.75-76)

El Informe analizaba un aspecto muy parcial del suelo en España y olvidaba absolutamente en enfoque constitucional del mismo. Solo desde la única óptica de entender el suelo como un recurso económico, y su incidencia en la libre competencia, se puede entender que en 2011 la Comisión Nacional de la Competencia volviera a intentar abrir un debate que parecía cerrado tras la LS07, las distintas legislaciones autonómicas y la propia evolución de la dinámica social del urbanismo. El Informe obviaba, por ejemplo, que ya la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006) al regular el régimen de autorizaciones de establecimientos —de gran transcendencia sobre el urbanismo comercial— justificaba que estas se pueden imponer por razones de interés general, entre los que se incluye la protección del entorno urbano⁶⁰¹. La importancia que para el derecho débil europeo tiene el modelo de ciudad compacta y el desarrollo sostenible como principio rector de cualquier política sobre el territorio y el suelo hacen que se module el tan importante principio de libre competencia para la Unión Europea. (F.LÓPEZ PÉREZ: 2009:172-182).

⁶⁰¹ Sobre esta materia resulta de gran interés F.LÓPEZ PÉREZ (2009).

C) Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional.

El Gobierno del Partido Popular en 2013, lejos de volver a la ortodoxia neoliberal que con tanto ímpetu había defendido desde 1996, hizo un ejercicio de realismo en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁶⁰². La Ley es la sistematización en un único texto legal de normativa vigente relativa a aspectos de rehabilitación y renovación de la edificación para concretos fines⁶⁰³. La tramitación del proyecto de Ley lo fue por el trámite de urgencia, encomendándose su aprobación a la Comisión de Fomento⁶⁰⁴. La

⁶⁰² Para un amplio estudio de la LRRRU puede verse J. CASTELAO RODRÍGUEZ (Coord.) [2013] y T. QUINTANA LOPEZ (Director) [2016]

⁶⁰³ En concreto Capítulo IV del Título III de la Ley de Economía Sostenible; medidas de impulso de la rehabilitación contenidas en el Real Decreto-Ley 8/2011; preceptos del TRLS08; Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación; Real Decreto 314/2006, por él se aprueba el Código Técnico de la Edificación; y la Ley 49/1960 de Propiedad Horizontal. Esta tramitación suscitó reproches y más de una crítica, como vemos en A.CASARES MARCOS (2016:250). A su juicio a LRRRU es una especie de ley ómnibus por lo poco homogéneos de las modificaciones de leyes que contiene.

⁶⁰⁴ Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 12 de abril de 2013 (BOCG-CD, X Legislatura, Serie A, núm. 45-1 de 12 de abril de 2013). Al Proyecto de Ley se presentaron dos enmiendas a la totalidad y 180 enmiendas al articulado. El Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural, consideraba que, si bien compartían los objetivos del Proyecto de Ley, el texto normativo contenía implicaciones indeseables en los aspectos social y urbano. A su parecer la extensión de los deberes de conservación a la realización de obras e inversiones para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano sin límites ni garantías puede suponer una tensión entre propietarios de viviendas y edificios de bajos recursos y los agentes privados rehabilitadores, lo que pudiera generar tensiones sociales —como de hecho a comenzado a suceder en algunas grandes ciudades, no tanto como efecto de la LRRRU sino por otras causas como analizaremos en capítulos posteriores—. «De esta forma, los efectos perversos de la búsqueda de la rentabilidad inducida a favor del agente rehabilitador en las operaciones de regeneración y rehabilitación urbana pueden aparecer con toda crudeza. Porque la rentabilidad y la viabilidad económica pretende conseguirse sobre la base del incremento indiscriminado de deberes a cargo de los propietarios de viviendas y el cuestionamiento de derechos de realojamiento de sus ocupantes en las actuaciones de rehabilitación o reedificación privadas». A su juicio el espacio público también es afectado por el Proyecto, pues se pretende su «conversión, automática e indiscriminada, en solar edificable, en espacio susceptible de ser incorporado a la edificación sin deberes urbanísticos ni cesiones, admitiéndose el aumento indiscriminado de la edificabilidad y la densidad so pretexto de la búsqueda de rentabilidad económica, con sacrificio del interés público urbanístico. El redactado del párrafo cuarto del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Suelo es un buen ejemplo, aunque no el único, de lo que se expone. De esta forma, los procesos especulativos tienen el terreno abonado». El Grupo Parlamentario Socialista consideraba el Proyecto una «maraña de modificaciones legislativas que empeora el marco jurídico actual, genera confusión e inseguridad jurídica y cuya contribución a la reactivación del sector de la vivienda será nula, al haber renunciado el Gobierno a las políticas inversoras imprescindibles para articular y desarrollar una política de vivienda coherente». La preocupación por los efectos sociales del Proyecto al posibilitar, a su juicio, la expulsión de «los ciudadanos de menores rentas de los centros urbanos cuando se inicien procesos de rehabilitación urbana. En efecto, este proyecto se olvida de los propietarios que, careciendo de recursos económicos y no pudiendo hacerse cargo de las actuaciones, pueden llegar a perder su vivienda al no poder hacerse cargo de los costes de la rehabilitación, y contribuye a nuevas formas de exclusión social, de pérdida de la vivienda, añadidas a las provocadas por la crisis económica. Por otra parte preocupaba al Grupo Socialista que el Proyecto no contemplaba el mandato legal de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de hombres y mujeres, que específicamente hacía referencia en su artículo 31 a las políticas urbanas, de ordenación del territorio y

lectura del Preámbulo de la LRRRU, así como el debate parlamentario de la misma, son expresión de un análisis realista pero totalmente enfocado a entender las actuaciones edificatorias o urbanizadoras no como parte de modelo urbano sino como una actividad económica esencial⁶⁰⁵. No se aprobó una ley urbanística, ya no lo fue la de 2007, sino que se aprobaba una ley económica. Si bien aceptando que los retos sociales y ambientales a los que debe hacer frente la Ley son «exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible» y que proceden del derecho débil de la Unión Europea o de compromisos internacionales asumidos por España tales como la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano o la Declaración de Toledo. Ésta proclama «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», y que «destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa». Es cierto que algunos de sus preceptos, como luego analizare, iban a crear disfunciones en cuanto al modelo urbano sostenible que preconizaba el TRLS08⁶⁰⁶. La propia Ley reconoce ese esencial carácter económico al invocar la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE) como principal sustento competencial de la misma. La constitucionalidad de este título competencial y su alcance ya fueron estudiados por la STC 141/2014, y el TC la vuelve a reiterar en la STC 143/2017, de 14 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493/2013 promovido por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la LRRRU.

vivienda. La ponencia, en sesión de fecha 31 de mayo de 2013, aceptó incorporar un buen número de enmiendas trasnacionales de los distintos grupos. En la votación final el Informe de la Ponencia obtuvo 23 votos favorables 15 abstenciones y 3 negativos.

⁶⁰⁵ La Ministra al presentar el Proyecto se refería esencialmente a una ley que iba a incidir en la política de vivienda mediante la conservación, rehabilitación, la mejora de la accesibilidad, la eficiencia energética y el alquiler: «la política de vivienda que estamos impulsando tiene tres ejes fundamentales: el primero, fomentar el mercado del alquiler de viviendas; el segundo, destinar las ayudas al alquiler a las personas más necesitadas; en tercer lugar, impulsar la rehabilitación residencial, la regeneración y la renovación urbanas».

⁶⁰⁶ Esta preocupación manifestaba en el debate del Proyecto de Ley la portavoz del Grupo Socialista Sra. Iglesias: «Se generan dudas sobre la especulación y sobre la exclusión que puede generar este proyecto de ley. Lo hacen modificando temas relacionados con el suelo, con los antecedentes que existen sobre la política del suelo. Desaparece la vivienda de promoción pública y la rehabilitación aislada, reducen al 10 % las reservas de vivienda de protección pública en suelo urbanizado, con una lógica absolutamente contraria al proyecto de ley. Es justamente en la ciudad y en el suelo preexistente donde se deben satisfacer los objetivos de la rehabilitación, la regeneración y la renovación. Permiten recuperar ese viejo criterio de suelo urbano no consolidado en los bordes exteriores de las ciudades, con los riesgos que ello conlleva y con las deficiencias que ha generado en la historia especulativa del urbanismo español -esas casas en los patatales- y en los consiguientes modelos de ciudad. Son cuestiones que son irrelevantes para el fomento de la rehabilitación y, sin embargo, son un gran paso atrás en la política urbanística».

No estamos por tanto ante un nuevo código urbanístico, ni siquiera ante una nueva ley de suelo, sino ante una ley que establece herramientas para la (i) intervención en los tejidos urbanos existentes y para (ii) favorecer la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción. La LS07 dibuja la preferencia por un modelo urbano coherente con la sostenibilidad. A mi juicio, y de autores como A.MENÉNDEZ REXACH como ya cite, el modelo solo puede ser uno, centrado en la utilización racional del recurso suelo y ciudad compacta. Pero ello no supone que no quepa la transformación de nuevo suelo rural en urbanizado —actuaciones de nueva urbanización [art. 14.1 a) 1) TRLS08]—. Las actuaciones propiamente urbanísticas en suelo urbanizado serán de dos tipos: (i) actuaciones que tengan por objeto la reforma o renovación de la urbanización ya existente; y (ii) las que, sin necesidad de afectar a la urbanización, supongan un incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso asignado en la ordenación y por tanto sea preciso incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la nueva ordenación. La LRRRU viene a dar un desarrollo, como las legislaciones urbanísticas han venido haciendo con los procesos de transformación de suelo —las actuaciones de nueva urbanización—, a los procesos u operaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana, en la línea emprendida por la LES. Este convencimiento se sustenta en la realidad económica. España disponía, de acuerdo con datos de 2011, de suelo clasificado para acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años, y en 2015 había 723.043 viviendas vacías nuevas. El 55 % (13.759.266 viviendas) del parque edificado español era anterior a 1980, y ello lo hace especialmente ineficiente energéticamente, por lo que para cumplir los compromisos de España con el Paquete 20-20-20 y la Directiva 2012/27/UE, intervenir en la vivienda como causante de emisiones difusas se vuelve entonces tanto una obligación como una necesidad. La necesidad de que el sector de la construcción se sumase a la recuperación y reactivación económica convertía la intervención energética en los edificios en una oportunidad de reconversión como alternativa a la «improcedencia de políticas de expansión, tales como la generación de nueva ciudad y nuevas viviendas...» (EM.III, párrafo segundo). Los objetivos de la LRRRU expresados en la EM no pueden ser más explícitos: potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; favorecer la reconversión y reactivación del sector de la construcción; y fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad de la edificación y del suelo acercando nuestro marco normativo al europeo. La idea esencial es la regeneración urbana con su doble vertiente de actuaciones urbanistas de renovación y actuaciones de

rehabilitación edificatoria en determinados ámbitos y situaciones⁶⁰⁷. Su expresión en el artículo 1 incorpora dos ideas transversales: la adecuada calidad de vida y la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna⁶⁰⁸. El camino emprendido en 2007 de *resintonizar* nuestro modelo urbanístico con el modelo europeo, tras décadas de singularidad, se ve reforzado y consolidado en 2013. La incorporación en nuestro Derecho del *soft law* europeo relativo al territorio y al suelo y las Directivas ambientales y energéticas —que analizamos en el capítulo Primero— parece en 2013 ya un hecho irreversible, un camino de imposible retorno, al menos en tanto en cuanto no se produzca un nuevo cambio de ciclo económico que tense, como ya ocurriera en el último cuarto del siglo pasado, el mercado de la vivienda y vuelva a argumentarse como causa la falta de suelo urbanizado y como solución la liberalización del mismo. Es cierto que la LRRRU supone la articulación de un régimen jurídico especial para determinadas actuaciones y ámbitos del suelo urbanizado, que desplaza, en ellos, al general del TRLS08. Esta circunstancia ha quedado superada por el TRLSyRU, si bien se ha creado una dualidad normativa (general-especial) que no había existido en nuestro sistema hasta la fecha.

Si el art. 2 LS07 estableció el principio de desarrollo urbano sostenible que deberían seguir todas las políticas públicas en relación al suelo, no obstante la LRRRU⁶⁰⁹ modificó este artículo (Disposición final duodécima, Uno) de tal forma que introdujo un intento de mayor concreción del medio urbano deseable con un nuevo punto 3⁶¹⁰ en el que se fijarán cuatro tipos de actuaciones básicas: (i) movilidad que otorgue preferencia al transporte público y colectivo y

⁶⁰⁷ M.L.GÓMEZ JIMÉNEZ (2013:168)

⁶⁰⁸ «Esta Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».(Art.1)

⁶⁰⁹ En relación a la importancia de esta Ley como instrumento para la consecución efectiva de un urbanismo y un modelo de desarrollo urbano sostenible, resulta muy interesante T.QUINTANA LÓPEZ (2016:38-70)

⁶¹⁰ «3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular: a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta. b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos. c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables. d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística».

potencie los desplazamientos peatonales y ciclistas; (ii) la accesibilidad universal; (iii) el uso eficiente de los recursos y la energía así como la introducción de las energías renovables; y (iv) la prevención y minimización de los impactos negativos de los residuos urbanos y contaminación acústica. Este nuevo artículo 2 TRLS08 debe ponerse en relación con el art. 3 LRRRU, y se verá que resultan coincidentes en algunos aspectos e idénticos en su generalidad y falta de posterior concreción. El apartado, como en el TRLS08, concluye invocando al «modelo territorial adoptado» que cada vez va a poder ser menos discrecional, pues la conjunción de los componentes del principio de desarrollo urbano sostenible y objetivos que deberá lograr el modelo conducen a una casi única opción, el modelo de ciudad compacta, diversa, multifuncional, eficiente energéticamente, cohesionada socialmente, saludable, inclusiva e igualitaria entre hombres y mujeres⁶¹¹. Como hemos repetido, la inconcreción que ofrecen las leyes sobre qué y cómo debe construirse ese modelo es la principal crítica, y no pequeña, que a mi juicio se debe hacer a la LS07 y LRRRU.

El art. 3 LRRRU⁶¹² tiene como voluntad concretar los fines comunes de las políticas públicas «para un medio urbano sostenible, eficiente y competitivo», es decir para las actuaciones en suelo urbanizado. Pero como ya expuse—al final del apartado B) del presente capítulo— esa concreción se limita a formular objetivos de la política urbana sin dotarlo de contenido obligatorio concreto que se deba incorporar en los planes. Este artículo, por tanto, no va a influir por él mismo en el modelo urbano del planeamiento futuro. Será en la forma, modo e intensidad de incorporar nuevos suelos al desarrollo urbanístico donde se concrete la opción del planificador. La opción preferente deberá ser la de las actuaciones en el medio urbano mediante rehabilitación edificatoria y renovación de la urbanización, pero podrá no ser la única⁶¹³. Los once objetivos que establece el art. 3 LRRRU, así como los incorporados al apartado 3 del art. 2 TRLS08, son una completa guía de actuaciones —nada más y nada menos— para lograr una mejor calidad de vida urbana, para favorecer el derecho al acceso a la vivienda en la ciudad construida y para favorecer medidas contra el cambio climático desde la ciudad y la edificación. Así, cualquier actuación y/o planteamiento en suelo urbano deberá incorporar principios tales como: la compacidad urbana; la diversidad funcional; la eficiencia y eficacia de los servicios o la energía; el uso racional y eficiente del agua; el turismo responsable, la puesta en valor del

⁶¹¹ Como ya he manifestado A.MENÉNDEZ REXACH (2011:14) ya formuló esta idea.

⁶¹² A.CASARES MARCOS (2016:252-257) desarrolla los fines que establece la LRRRU.

⁶¹³ Siempre y en todo caso deberá ser justificada, coherente y proporcionada a una necesidad real de transformación de nuevo suelo.

patrimonio edificado; o la apuesta por las energías renovables. Por lo tanto, las actuaciones y planeamientos que no cumplan estos objetivos, así como la sostenibilidad económica y a mi juicio social, no podrían ser aprobadas por las administraciones competentes. Pero estos objetivos deberían convertirse, por la legislación competente para ello, en un auténtico «test de sostenibilidad» de las actuaciones urbanísticas y del planeamiento.

Es en el Título II (art. 7 a 14) donde la LRRRU regula las actuaciones sobre el medio urbano, que define —art.7.1—como

«aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos».

El legislador vuelve a restringir estas actuaciones de rehabilitación edificatoria a determinado tipo de edificios con problemas de insuficiencia y degradación (funcionalidad, seguridad y habitabilidad). No así al referirse a las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, que podrán tener carácter integrado «cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria», y por tanto, también podrán tener un carácter ordinario cuando no incorporen estas medidas sociales o ambientales y no se enmarquen en una estrategia global de renovación urbana. Como el art. 110 de la LES y art. 7 RDL 8/2011, derogados por la LRRRU, introdujeron una confusión terminológica y conceptual al hablar de renovación y rehabilitación, y sobre todo parecían limitar estas actuaciones a unas concretas y determinadas edificaciones o barrios, la LRRRU parece que quiso superar esa limitación al menos en la regeneración y renovación urbanas, pero sin precisar exacta y concretamente qué debemos entender por unas u otras, ni tampoco cuál será la diferencia ente regeneración y renovación⁶¹⁴.

⁶¹⁴ Resulta muy interesante a este respecto la intervención que en la tramitación del Proyecto de Ley hizo el diputado del Grupo Parlamentario Catalán, Sr. Macias: «Este es un proyecto de ley de rehabilitación -coma-, regeneración y renovación urbanas. Aquí hay tres palabras pero dos conceptos; un concepto es el de rehabilitación y otro es el de regeneración y renovación urbanas. En definitiva, el concepto de regeneración y renovación urbanas es algo que ya está sujeto a la normativa por cuanto hay unas leyes de planificación territorial y urbanística, unas competencias ampliamente debatidas y discernidas por la jurisprudencia constitucional, en la cual claramente todo aquello que forma parte del corpus urbanístico, regeneración y renovación urbanas -tan urbanístico es regenerar como crecer-, ya está resuelto y, repito, hay una jurisprudencia muy clara. A nosotros nos parecía y nos sigue

Para conocer la sostenibilidad económica de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, se introdujo la obligatoriedad de elaborar y presentar ante la administración actuante una memoria de viabilidad económica de la actuación y que «asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación...». (art.11) En relación a la sostenibilidad social entiendo que la incorporación del art. 14 se debió a una nueva regulación de los derechos de realojamiento y de retorno muy garantista y protectora de los ocupantes legales de los inmuebles como residencia habitual⁶¹⁵, de tal manera que estos verán como la administración o el promotor les debe proveer de una nueva vivienda.

La LRRRU introdujo en la Disposición final duodécima, además, diversas modificaciones en el articulado del TRLS08⁶¹⁶. Las más importantes a mi juicio son tres. Se modificó la letra b) del apartado 1 de art. 10 modulándose la reserva de suelo para vivienda de protección pública en un mínimo del 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por el planeamiento en el suelo rural que se incluya en actuaciones de nueva urbanización (suelo urbanizable) y el 10 por ciento en el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (generalmente denominada por las legislaciones de las CCAA como suelo urbano no consolidado)⁶¹⁷. Se introdujo el principio de cohesión social⁶¹⁸ que será muy relevante a cualquier modelo urbano, pues las viviendas protegidas no podrán conformar barrios o núcleos homogéneos, sino que su distribución y localización deberá respetar el principio de cohesión social. Se creó una nueva categoría de suelo urbanizado [letra c) del

pareciendo -me gustaría que esta intervención sirviera si no para hoy, para el trámite en el Senado- que habría que discernir y separar correctamente los conceptos de rehabilitación, por una parte, y de regeneración y renovación urbana, que es un mismo concepto, por otra. ¿Por qué? No se trata de un aspecto gramatical, sino de un aspecto competencial. [...]Un país serio hace unas leyes serias. Por tanto, a mí me parece que estaría muy bien que fuéramos capaces de discernir, de separar estos dos conceptos».

⁶¹⁵ « a) la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe por expropiación. A tales efectos, deberán poner a disposición de aquéllos, viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora. La entrega de la vivienda de reemplazo, en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo». [art. 14.1 a) LRRRU]

⁶¹⁶ Para encontrar un análisis sistemático y profundo de esos cambios G.R.FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2013:37-66)

⁶¹⁷ Para T.QUINTANA LÓPEZ (2019:59-64) pudiera ser necesaria una revisión de esa modificación a fin de favorecer más las operaciones en suelo urbano frente a las de suelo urbanizable.

⁶¹⁸ M.A. GONZALÉZ IGLESIAS (2016:354-368)

apartado 3 del artículo 12 TRLS08] que a mi parecer contradice los criterios definatorios de un suelo urbanizado, que es contar de forma legal y efectiva con los servicios propios de un núcleo de población. La doctrina y jurisprudencia a que hicimos amplia referencia en el capítulo Tercero dejan pocas dudas al respecto de qué debe entenderse por un suelo urbanizado (suelo urbano). Pero si el legislador del 2007 quiso ser todavía más preciso y concreto para evitar los *suelos urbanos no consolidados*⁶¹⁹, el legislador de 2013 volvería a dar carta de naturaleza esta posibilidad⁶²⁰ que desnaturaliza el concepto de suelo urbanizado de la LS07 al permitir considerar como suelo urbanizado lo que no lo es efectivamente. Se modificó el art. 16 para dar mayor claridad a los deberes de promoción de actuaciones de transformación urbanística y edificación. Si en 2007 se englobaban los deberes para todas las actuaciones de transformación urbanística (nueva urbanización, reforma o renovación de la urbanización y dotación, es decir en distintas clases de suelo), el nuevo art. 16 separaba con mayor claridad las actuaciones de urbanización (nueva urbanización y reforma o renovación) de las de dotación. El nuevo texto del artículo mantenía el porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación que debe ser objeto de cesión (entre el 5 y el 15 por ciento con carácter general, si bien puede llegar hasta el 20 por ciento). Lo que resulta más importante es que definió mucho mejor los deberes en las actuaciones de dotación. Entre los deberes relacionadas con la sostenibilidad vinculados a las actuaciones de transformación urbanística, es de resaltar el art. 16.1 c) y d) [actual art. 18.1 c) y d)] en que se especificaba que entre las infraestructuras comprendidas en las obras de urbanización estarán «las de potabilización, suministro y depuración de aguas que se requieran [...], y la legislación sobre ordenación territorial [...] podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible». Resulta también de gran interés la incorporación a nuestro derecho estatal, art. 16.1 a) del deber para los propietarios de Actuaciones de Urbanización de la entrega de suelo para viviendas de protección y titularidad pública con destino al alquiler, considerado como suelo dotacional [actual artículo 18.1 a), párrafo segundo TRLSyRU]. Esta obligación —que ya se recogía en algunas leyes autonómicas como la legislación del País Vasco, Ley 2/2006, hoy integrada en la Ley 3/2015, que crea la figura del alojamiento dotacional—, es un importante paso y avance hacia el logro efectivo del derecho al acceso a la vivienda y la cohesión social.

⁶¹⁹ Tan frecuentes en muchas zonas peri-urbanos, bordes exteriores de los municipios, en los que sin existir una real y verdadera urbanización el planificador clasificaba ese suelo como urbano sin serlo realmente. Véase sobre este aspecto G.R. FRNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2015:74-80)

⁶²⁰ Sobre esta cuestión y la incidencia deformante de la LRRRU, véase, además del antes citado, L.PAREJO ALFONSO (2019:7-9) en que se hace una dura crítica a las alteraciones que desde la LRRRU se hacen al TRLS08 por considerarlos regresivos y J.ZAMORANO WISNES (2015:47-86)

La Sentencia TC 143/2017, de 14 de diciembre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad 5493-2013 promovido por la Generalitat de Cataluña contra diversos artículos y disposiciones de la LRRRU declarando la inconstitucionalidad en gran medida de los preceptos relativos al Informe de Evaluación de los Edificios; el contenido de la Memoria de viabilidad económica [letras a),b),c),d) y e) art. 11]⁶²¹; y aspectos relativos a la forma de ejecución de las actuaciones. La sentencia reproduce la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en la materia de urbanismo y ordenación del territorio sin aportar ninguna novedad relevante. El artículo 3 no fue tachado de inconstitucional por los recurrentes. Sí lo fueron los artículos 7 a 13 y 15 de la LRRRU (actuaciones sobre medio urbano) por considerar que el legislador estatal establecía el régimen jurídico de unas concretas actuaciones urbanísticas y por tanto no podía aplicarse el art. 149.1.13 CE. El TC en su FJ 11 expresa que

«La regulación de este tipo de operaciones afecta, en consecuencia, a técnicas e instrumentos estrictamente urbanísticos que, como tiene afirmado este Tribunal, forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero, de otro lado, de acuerdo con la disposición final decimonovena, todos los preceptos impugnados en este bloque habrían sido dictados al amparo del título genérico del artículo 149.1.13 CE. [...] En otras palabras, lo que no cabe es que el Estado determine el régimen jurídico de estos instrumentos urbanísticos de manera que se impida al legislador autonómico que, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, pueda acudir a técnicas urbanísticas diversas. [...] Todo ello, claro está, sin perjuicio de que, singularmente considerados, los concretos preceptos impugnados pudieran contener una directriz o principio básico o una medida ejecutiva que responda efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica y tenga una incidencia directa y significativa sobre la economía general, o establezcan las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes, o ejerzan alguna otra competencia estatal».

⁶²¹ «Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas». (FJ 17)

El TC considera que el legislador estatal puede establecer normas que contengan directrices, principios básicos o una medida ejecutiva que «responda efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica», con incidencia directa en la economía general. En base a este planteamiento considera constitucional el art. 7, como ya hiciera la sentencia 141/2014, FJ 6 B) con el artículo 2 de la LS07

«En dicha Sentencia señalamos que “el número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia *ex* artículo 149.1.13 y 23 CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del artículo 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el artículo 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos».

Como se puede ver, el TC considera estas actuaciones como parte del contenido del principio de desarrollo sostenible, para lo cual está legitimado el Estado. Así como para establecer «... lo que podría considerarse tanto una directriz general de naturaleza económica, dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE, que busca orientar las políticas públicas en materia urbanística para la dinamización de un sector económico concreto, como es el de la rehabilitación y regeneración de las ciudades, como una concreción del principio de desarrollo sostenible en este concreto ámbito, amparada por el art. 149.1 23 ».

D) Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

La coexistencia del TRLS08 y la LRRRU llevó a una nueva refundición, en algún aspecto algo artificial, en mi opinión, por las razones anteriormente expuestas. El TRLS08 es una norma generalista y transversal que afecta a toda clase de suelo, se encuentre en la situación en que se encuentre, mientras que la LRRRU es una ley con un marcado carácter económico y sectorial, que afecta esencialmente a suelo urbanizado⁶²². Es cierto que como vimos introduce importantes concreciones en el modelo de desarrollo urbano, y refuerza los principios de desarrollo urbano sostenible, con una clara apuesta por las actuaciones de rehabilitación edificatoria y reforma urbana, por la ciudad construida y compacta, y por la sostenibilidad social. La importante modificación que suponía la Disposición final duodécima era otra razón necesaria para la elaboración del texto refundido, que también se vería afectado por la STC de 14 de diciembre de 2017 en aquellos artículos que serían declarados inconstitucionales de la LRRRU. El artículo 2.1 define, con un carácter sectorial, que entiende la Ley por «Actuaciones sobre el medio urbano»⁶²³. Como ya expusimos, y tras las matizaciones y modificaciones en los distintos textos precedentes, el texto refundido termina por condicionar a determinadas situaciones «de insuficiencia o degradación...» de determinadas características de los edificios «funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones» la posibilidad de incluir una intervención entre las que denomina «Actuaciones sobre el medio urbano». La utilización de conceptos jurídicos indeterminados, muy relacionados con normativas técnicas propias del Código Técnico de la Edificación y de las normativas reguladoras de la habitabilidad e higiene de las edificaciones, aleja este concepto de la ordenación urbanística para situarlo en el campo de la edificación. La inclusión de «tejidos urbanos» afectados de alguna de las patologías antes citadas —falta de funcionalidad, seguridad y habitabilidad en un barrio, manzana, o espacio urbano complejo— no confiere carácter urbanístico al concepto. No se trata de cambiar un modelo urbano insostenible por otro más sostenible en un área de la ciudad urbanizada. Se trata de rehabilitar —«habilitar de nuevo»—, regenerar —«poner una cosa deteriorada o gastada en buen estado»— o

⁶²² En esta misma línea se expresa L.PAREJO ALFONSO (2019:12-13) considerando que el TRLSyRU enturbia el modelo básico al insertar o proyectar la LRRRU en el TRLS08 sin una verdadera fusión integradora sino más bien una preservación o prevalencia de una parte (la política específica del medio urbano) sobre el todo (la política integral de territorio).

⁶²³ Coincide esta definición con la contenida en el artículo 7.1 LRRRU, aquellas «que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.» F.GARCÍA MORENO (2017:17-65) realiza una acertada crítica por su imprecisa redacción.

renovar— «sustituir por algo nuevo o dar, o adquirir, un aire o aspecto de nuevo»—, es decir, de intervenir en una edificación o en un conjunto de ellas que conforman un tejido urbano (no un conjunto diseminado e inconexo de edificios, sino un conjunto vertebrado por algún elemento que les de coherencia, como calles, espacios libres, verdes, etcétera) para devolverles su función habitacional que no urbana. Lógicamente las actuaciones de renovación o regeneración —ya que tampoco se expresa su diferencia real—supondrán una mejora urbana que deberá cumplir los principios de desarrollo urbano sostenible del artículo 3, a pesar de provenir de una norma especial —ahora integrada en una general—. El carácter de «integrado» se añade un plus a las intervenciones. Habrá actuaciones singulares, independientes, individuales o asistemáticas, no incluidas en un planeamiento o estrategia global y que respondan únicamente a la voluntad de rehabilitación de un propietario o varios propietarios (imaginemos una rehabilitación de una vivienda por su propietario no incluida en instrumento de planeamiento especial alguno; o una rehabilitación de un edificio con el objeto de mejorar su envolvente térmica, eficiencia energética y accesibilidad universal, situación prevista claramente en la LRRRU). Estaremos por tanto ante una actuación sobre el medio urbano ordinaria, una rehabilitación edificatoria. Pero si esa misma intervención se incluye en un plan o estrategia aprobado por la administración local para la rehabilitación de edificios en un ámbito concreto (global y unitaria) ya tendría «carácter integrado», pues con toda seguridad ese plan articularía medidas sociales (mejora de la habitabilidad y accesibilidad universal, mantenimiento de la población residente en el barrio, etc.), económicas (ayudas o subvenciones públicas a la rehabilitación) y medioambientales (logro de la eficiencia y eficacia energética del edificio, menor consumo y menor contaminación). De la lectura de los artículos que desarrollan las actuaciones sobre el medio urbano, que se han visto afectados en una medida importante por la STC 143/2017 —art. 4.4; 8.1. párrafo segundo; 9.3,4,5 y 6, y art.24—, resulta muy evidente la diferenciación que el legislador hace entre actuaciones en el medio urbano y actuaciones de transformación urbanística (bien de urbanización, dotación o edificatorias). Las primeras tienen escaso sentido urbanístico, y lo que hacen es orientarse, como vengo manifestando, a intervenciones esencialmente de mejora de la habitabilidad, accesibilidad universal o ahorro y eficiencia energética de las viviendas, más que a lo que debería ser una mejora o recualificación del espacio urbano, en el clásico sentido urbanístico perseguido por los Planes Especiales de Reforma Interior de poblaciones. En relación con los instrumentos de carácter global y unitario en que se deben incluir las actuaciones para tener carácter integrado, el TRLSyRU no restringe esa posibilidad a instrumentos de ordenación urbanística o territorial, sino que más bien los parece obviar por innecesarios. Al referirse a «estrategias» amplía de forma importante las posibilidades de que ese carácter integrado se

derive de otro tipo de instrumentos que no sean de planeamiento u ordenación urbanística, sino de carácter más técnico o económico, menos reglado⁶²⁴.

La ordenación y gestión de estas actuaciones contenida en los artículos 9 a 14 de la LRRRU, ahora se contiene en los artículos 8 y 9 (iniciativa y participación); 19 (derecho de realojamiento y de retorno); 22.5 (Memoria de viabilidad económica); y 24 (reglas específicas, efectos de la delimitación de los ámbitos). Bajo mi punto de vista es en el artículo 24 (anteriores 10 y 12 LRRRU) en el que se desarrolla con mayor claridad esa especialidad de las actuaciones sobre el medio urbano, y cómo en el mismo se acude a la legislación urbanística, a la figura de la modificación de planeamiento, para poder acometer las mismas en caso de «necesidad de alterar la ordenación urbanística»⁶²⁵. Los apartados 4, 5 y 6 de este artículo —como lo hacía el artículo 10 LRRRU— detallan con un contenido casi reglamentario lo referente a la ocupación de superficies de espacios libres o dominio público para lograr mejoras en la accesibilidad universal y para reducir la demanda energética. Estas determinaciones son una excepción a la

⁶²⁴ Como ejemplo la utilización de instrumentos de planeamiento urbanístico convencional podemos citar el “Plan Espacial del Barrio de Coronación” en Vitoria-Gasteiz, aprobado el 21 de julio de 2017 y cuyo objeto es «la regulación urbanística pormenorizada de las actuaciones previstas para el desarrollo del Programa Europeo SmartEnCity, cuyo fin es la Rehabilitación del barrio de Coronación localizado en Vitoria-Gasteiz». Este proyecto fue seleccionado en la convocatoria “Ciudades y Comunidades Inteligentes” del programa marco de I+D+I de la Comisión Europea Horizonte 2020, para aplicar soluciones en torno a la eficiencia energética, transporte y TICs de una manera integrada y con el objetivo de mejorar la vida de las personas. Para ello los objetivos son mejorar la movilidad mediante la implantación de una supermanzana central de la que el barrio es parte; y avanzar hacia el logro de un barrio de bajo consumo energético, actuando en al menos 750 viviendas — finalmente se va a actuar en 1.313 viviendas—que consigan reducir la mitad de la demanda de calefacción e implanten una red de calor basada en fuentes renovables. El presupuesto del proyecto es de 29.5 millones de euros. Como ejemplo de utilización de una figura o instrumento no urbanístico podemos citar la redacción de Proyectos de Intervención Global (PIG) en el Barrio de Lourdes de Tudela (Navarra). Estos Proyectos de Intervención Global pretenden plantear una solución unificada que conlleve la rehabilitación Energética Integrada de distintas tipologías constructivas de edificios de los años 50 y 60, a un total de 1.154 viviendas colectivas. Estos Proyectos se enmarcan en el proyecto denominado “Tudela Renove” para la rehabilitación del citado Barrio de Lourdes y están cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional dentro del Programa Operativo FEDER de Crecimiento Sostenible 2014-2020, el cual se corresponde con la Línea Tudela L5 (Orden HAP/2427/2015) y Estrategia de Desarrollo Urbano sostenible (DUSI) de Tudela (Resolución 12 de diciembre de 2016, de la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos). El PIG es un instrumento de planificación, participación y gestión que afecta a varios inmuebles, que definen actuaciones de rehabilitación para una tipología edificatoria concreta en desarrollo de una propuesta técnica para la regeneración urbana con Adaptación al Cambio Climático. El PIG se deberá ajustar al procedimiento establecido por el art. 2 del artículo 83 del Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda, garantizando un proceso participativo. Pero no es un instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo de los contemplados en el TRLFOTU.

⁶²⁵ La regulación autonómica podrá crear instrumentos o figuras de planeamiento propias del suelo urbano urbanizado, que sirvan y den cobertura para estos fines. Así, por ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra creó en 2015 (Ley Foral 5/2015, ahora refundida en el Decreto Foral Legislativo 1/2017, los Planes Espaciales de Actuación Urbana como único instrumento de planeamiento en suelo urbano, tanto con carácter de desarrollo del Plan General Municipal como modificativo o innovativo de las determinaciones que para el suelo urbano, consolidado y no consolidado, contendrá el Plan.

normativa urbanística general y al régimen de bienes de las administraciones locales. La STC 143/2017 declaró inconstitucional el art. 24.1, último párrafo, 2 y 3, así como el 9.3, y 22.5 a) TRLSyRU, directamente relacionados con las actuaciones de renovación urbana. Los art. 9.3 y 22.5 sobrepasan las competencias del legislador estatal al alcanzar tal grado de concreción que llegan a invadir la competencia del legislador autonómico, como ya se expresó en la STC 141/2014. El art. 24.1, párrafo primero, no contiene determinaciones sobre los procedimientos de aprobación de la ordenación urbanística, sino una mera remisión a los mismos. Del mismo modo es constitucional que se incorpore a esos instrumentos de ordenación el informe o memoria de viabilidad económica⁶²⁶. Por el contrario no es constitucional el art. 24.1, segundo párrafo, y apartados 2 y 3. El TC en relación con el art. 143 TRLS08 estableció que el Estado no es competente para prescribir que la ejecución se realice mediante unidades de ejecución, si bien sí que puede establecer que se garantice la distribución equitativa de beneficios y cargas. Sí que el TC considera constitucionales los apartados 4 y 5 del art. 24 por no contener concretas técnicas urbanísticas ni la enumeración cerrada de las posibles, por lo que será cada CCAA quien establezca la concreta regla urbanística al determinar las figuras de planeamiento. Pero el Tribunal no ve reparo constitucional a la regulación del uso privativo anormal de los espacios libres públicos «por ser necesarios para la efectiva realización en el suelo urbano de obras de accesibilidad o ahorro energético...». Supone ello que el Tribunal sitúa en un lugar preferente para el interés público la accesibilidad universal y la lucha contra el cambio climático mediante el ahorro energético.

Finalmente el vigente artículo 3 TRLSyRU va a resultar una completa descripción del contenido del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, completando con las políticas públicas que se deberán desarrollar en el medio urbano (suelo urbanizado) resultado de los artículos 2 TRLS08 y 3 LRRRU. A mi juicio, con las críticas que ya he manifestado por su falta de disposiciones y medidas concretas que lo hagan efectivo y aplicable, más allá de buenas —y por todos asumidas—intenciones y declaraciones, este precepto se quiere constituir, junto con los artículos 5,6 y 7 TRLSyRU, en la auténtica clave de bóveda del sistema urbanístico español. A la luz de estos artículos se deberá analizar y aprobar cualquier activación pública privada en el territorio. El paradigma del modelo urbano sostenible se convierte ya no en un principio informador derivado del *derecho débil*, sino en norma jurídica esencial, derivada del bloque ambiental de la Constitución y superador de las ideas y de los principios desarrollistas

⁶²⁶ G.R.FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2013: 44-45) realiza una crítica a la confusión producida al «mezclar» en un mismo estudio viabilidad y sostenibilidad económica.

que habían marcado nuestro sistema desde 1956, e incluso desde el siglo XIX y las primeras leyes de Ensanche. Quizás el carácter de esa norma jurídica sea excesivamente general y haya quedado falto de concreción —que deberá completarse por la legislación autonómica y la práctica—. Pero lo que no se puede negar es la clara voluntad desde 2007 de ir reafirmando y completando el principio.

La preocupación por el medio urbano, y no por el suelo urbanizable clásico, supone que nuestro Derecho urbanístico estatal y autonómico va a comenzar a dedicar una importante atención a instrumentos de gestión y planificación, técnicas y figuras jurídicas de mundo civil e hipotecario —como por ejemplo el complejo inmobiliario —a los que hasta la fecha había dedicado suficiente atención. Pero también va a introducir una visión más transversal y multidisciplinar en el urbanismo. La incorporación de figuras como la Memoria de viabilidad económica, la participación, la sostenibilidad social de las actuaciones y su seguimiento posterior, son novedades que acercan el urbanismo a otras disciplinas académicas y que lo alejan de la exclusiva forma y función arquitectónica. Por último el TRLSyRU incorpora la preocupación por el derecho de acceso a la vivienda, así como una novedosa forma de entenderlo. Esto se debe, principalmente, a que piensa más en el mercado de alquiler y en la rehabilitación del patrimonio inmueble construido que en la producción de nuevas viviendas, cuyo ciclo considera, si no acabado en años venideros⁶²⁷, sí al menos estancado.

⁶²⁷ Resulta interesante ver los datos aportados por G.R.FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2017:160-199). A su juicio «...el actual escenario de crisis económica-inmobiliaria, comporta que los nuevos desarrollos urbanos derivados de la gestión del suelo urbanizable y de las actuaciones de renovación total en el suelo urbano no consolidado se van a ver muy limitados (a medio—largo plazo) debido al stock de activos realizados, bien construidos o bien urbanizados, y que se encuentran aún en venta y sin enajenar. Por ello, la gestión inmobiliaria deberá dirigirse hacia la ciudad consolidada, fundamentalmente la gestionable en solares preexistentes, por constituir, además, la base de la aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad territorial y económica en un escenario de sobreoferta de activos...» (2017:183-184). En esta línea, en junio de 2019, la Sareb lanzaba una promotora inmobiliaria, Árqura Homes, con unos activos en suelo por valor de 811 millones de euros y una capacidad de desarrollar 17.000 nuevas viviendas en 15 CCAA, si bien casi el 60 por ciento lo será en Andalucía, Cataluña y Madrid, en suelos procedentes del stock de activos derivados de la crisis.

CAPÍTULO V. EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACION AUTONÓMICA. SU EXPRESION EN EL PLANEAMIENTO GENERAL Y EN LA JURISPRUDENCIA.

1. El modelo de desarrollo urbano sostenible en las legislaciones de las comunidades autónomas tras la Ley de suelo de 2007

La Constitución de 1978 opta por un modelo de descentralización territorial, política y administrativa mediante el Estado autonómico. La amplitud de esta nueva organización territorial del Estado —inicialmente uno de los mayores logros de la Constitución de 1978 si bien hoy cuestionado desde distintos sectores políticos, sociales, y sobre todo desde buena parte de la sociedad catalana—⁶²⁸ va a suponer que la ordenación del territorio y el urbanismo sean una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Así el artículo 148.1.3^a de la CE posibilita que las CCAA asuman las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Al no estar entre las competencias exclusivas o concurrentes del Estado —y por tanto no reservarse ninguna competencia directa en la materia—, los Estatutos de Autonomía de todas las CCAA asumen como exclusivas las competencias sobre el territorio. Ello supone que el Estado solo podrá influir en el urbanismo y en la vivienda mediante competencias de tipo horizontal o sectorial que sí le corresponden. Son competencias horizontales: la protección del medio ambiente (art. 149.1 23^a CE) —el principal título competencial que invocará el Estado desde 1978 para poder influir en el suelo y el territorio—; las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derecho de propiedad (art.149.1 1^a en relación con el 33 CE); las bases y coordinación de la actividad económica (art.149.1.13^a en relación con el 47 CE) —aspectos como la regulación del precio del suelo y la vivienda o la lucha contra la especulación encuentran en éste artículo su fundamento—; o las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1. 18 CE) —para regular la legislación sobre expropiación forzosa con carácter unitario—. Y son competencias sectoriales —de enorme y cada vez mayor trascendencia en el territorio y modelo urbano— otras como: la política hidráulica y el dominio público hidráulico, infraestructuras que discurren por más de una CCAA —infraestructuras

⁶²⁸ Sobre esta cuestión resulta una más que lúcida reflexión J.TUDELA ARANDA (2016) “El fracasado éxito del estado autonómico: una historia española”.

ferroviarias y carreteras—, puertos y aeropuertos, obras públicas de interés general, montes, etcétera.

Esta nueva realidad autonómica y su nuevo sistema de distribución de competencias «tuvo escasa aplicación práctica al principio»⁶²⁹. La mayoría de las CCAA asumieron como propio el sistema legal que establecía el TRLS76. La labor legislativa de las CCAA durante la década de los 80 se centró en normas propias para establecer un sistema de ordenación del territorio y en cuestiones menores del urbanismo. Será en década de los 90 cuando las distintas CCAA inicien una intensa y profusa actividad legislativa que continúa en nuestros días. Así sería Cataluña en 1990 la primera CCAA en aprobar una legislación urbanística completa, si bien la misma reproducía en buena medida el TRLS76 alejándose de la opción del legislador estatal — de mayoría socialista— que se vería reflejada en la Ley del Suelo de 1990. La Comunidad Foral de Navarra (1994) y Galicia (1997) redactaron leyes completas, pero siguiendo el modelo de la legislación estatal de 1990 con anterioridad a la importante Sentencia del TC 61/1997. Fue ya la Comunidad Valencia la que en 1994, con la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, mostró un carácter más innovador y llevó su competencia legislativa más lejos, tal y como ya expuse en el capítulo Cuarto de este trabajo.

La Sentencia 61/1997 de 21 de marzo —a la que ya me referí extensamente en el capítulo Tercero— anuló un número importante de artículos del TRLS92, en concreto los 177 artículos que tenían carácter supletorio, y supuso una auténtica revolución en el sistema urbanístico español, así como la eclosión —por necesidad— de leyes urbanísticas en todas las CCAA. La doctrina que el TC estableció es que una vez que todas las CCAA habían asumido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo como exclusivas, el Estado no tenía título para legislar para ellas con carácter supletorio, pues éste debe derivar «de la norma jurídica que contiene la regulación de una materia por parte del legislador competente, norma que en el caso del urbanismo ya no puede proceder del Estado al carecer de competencias en la materia»⁶³⁰. El TC no entiende que la supletoriedad del Derecho del Estado, art.149.3 CE, configure un título competencial. Esto llevó a entender que el Estado tampoco posee una competencia que le permita derogar su propio Derecho supletorio, por lo que «revivió» el TRLS76 como norma supletoria estatal, aplicable en las CCAA que no tuvieran legislación propia. El Estado debió asumir que carecía de competencias sobre urbanismo y que a partir de

⁶²⁹ F.LÓPEZ RAMÓN (2009:47) y en el mismo sentido L.MARTÍN REBOLLO (2007:132)

⁶³⁰ F.LÓPEZ RAMÓN (2009:47)

ese momento su influencia debería ser más política que efectiva legalmente. Es cierto que la Sentencia supuso también una nueva mirada hacia el urbanismo, ya no tanto como reflejo del estatuto del derecho de propiedad del suelo sino como algo mucho más complejo: como un hecho social o colectivo de cómo organizar la ciudad y el territorio, en el que confluirán distintos derechos, agentes y realidades. Esa nueva visión colectiva del urbanismo y su ubicación constitucional en el bloque ambiental, será lo que permitirá al legislador estatal acudir a títulos horizontales tan importantes como la protección del medio ambiente para configurar un nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible a partir de 2007, y recuperar, si no la capacidad legislativa, sí la iniciativa en la definición de la política urbanística y territorial.

El *tsunami* que supuso la STC 61/1997 llevó a que las CCAA completaran una primera generación de normas autonómicas durante la década de los 90⁶³¹. Unas CCAA —Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, Comunidades con gobiernos socialistas— hicieron suyos los contenidos urbanísticos del TRLS92 de forma urgente y como reacción inmediata, convirtiéndolos en legislación autonómica; mientras que otras —como País Vasco, Castilla y León o Madrid— aprobaron normas para completar las lagunas que consideraban no cubría la legislación básica estatal. Pero todas asumieron la obligación de dotarse de una completa legislación que concluiría en 2002⁶³². Como un simple apunte, se pueden agrupar las distintas leyes de esta *primera generación* en una doble clasificación, teniendo por un lado aquellas leyes en que se asume como forma de gestión única o prioritaria el sistema de agente urbanizador (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura), aquellas más eclécticas o tradicionales en la gestión; y por otro las leyes que siguen básicamente las ideas de la legislación estatal de 1992 o la de 1998.

Sin el más mínimo reposo y a partir de la legislación estatal de 1998, la influencia política y la STC 164/2001, la maquinaria legislativa de las CCAA produjo la *segunda generación* de normas autonómicas (2002-2006). En esos cuatro años todas las CCAA, salvo las Islas Baleares, aprobaron nuevas leyes autonómicas que habían sido todas elaboradas y aprobadas estando vigente la LRSV y habían respondido a un momento social y económico que, tal y como expusimos en el capítulo II, demandaba un modelo urbanístico expansivo y

⁶³¹ Al respecto de esta cuestión I. CARO-PLATÓN CARMONA y A. M^a MARINERO PERAL (2007:27 y ss)

⁶³² Castilla-La Mancha y La Rioja en 1998; Aragón y Castilla y León en 1999; Canarias en 2000; Murcia, Extremadura Madrid y Cantabria en 2001; Cataluña, Asturias y Andalucía, Navarra y Galicia en 2002.

desarrollista al que ninguna CCAA fue capaz de abstraerse. Pero es cierto que salvo contadas excepciones la mayoría de las CCAA fueron mucho más prudentes en su regulación normativa que el Estado en cuanto a la consideración de suelo urbanizable. Las CCAA mostraron, incluso muchas gobernadas por el Partido Popular, una menor carga ideológica en sus leyes urbanísticas y una preocupación mayor por su territorio, algo que presagiaba ya la tercera generación de leyes. Tras la aprobación de la LS07 y TRLS08, se comenzó un nuevo periodo de revisión de las legislaciones autonómicas para resintonizar sus leyes con la nueva legislación de suelo, pero creo que también por convencimiento una vez que se vieron los efectos de la etapa anterior. De este modo, sobre esta *tercera generación* —y sobre la *cuarta generación* a partir de la Ley 8/2013— de leyes que han asumido como propio el modelo de desarrollo urbano sostenible será sobre la que hagamos un breve análisis acerca de cómo se ha integrado este desarrollo como principio rector de las mismas. Siete CCAA han aprobado leyes completas en sustitución de las anteriores (Aragón, Canarias, Galicia, Islas Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana). Ocho han adaptado plenamente sus legislaciones mediante leyes parciales (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Cantabria, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco). Y Andalucía y Madrid están tramitando una nueva Ley. Estas legislaciones autonómicas no solo han mirado la nueva legislación básica de suelo. De hecho en algunos casos las CCAA incorporaron el concepto de desarrollo sostenible ya en las normas de segunda generación —así, por ejemplo, Cataluña (2002) o Navarra en la Ley Foral 35/2002 [art.2 3 b)] ya incorporaba «El desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios de Navarra en términos sociales, culturales, económicos y ambientales...» como uno de los principios generales que deberían informar toda actuación pública en el territorio—. Pero además de esto, a partir de 2013, han legislado o incorporado a su legislación las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana legisladas por el Estado en la Ley 8/2013⁶³³.

La *cuarta generación* de leyes autonómicas ya no solo está constituida por leyes urbanísticas que regulan desde su competencia plena los tradicionales aspectos del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, así como el régimen del suelo y el estatuto de propiedad del

⁶³³ Las CCAA, en la primera década del siglo XXI también han regulado el Derecho a la vivienda como parte esencial de sus competencias, de la construcción de un Estado social y como respuesta a los efectos de la crisis. (Aragón, Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes en política de vivienda protegida; Canarias, Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias; Andalucía, Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la vivienda en Andalucía; Castilla y León, Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la vivienda en la Comunidad de Castilla y León; Islas Baleares, Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de les Illes Balears; País Vasco, Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; o Navarra, Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la vivienda en Navarra y Ley Foral 28/2018, del derecho subjetivo a la vivienda en Navarra.

mismo, conforme a la legislación básica estatal. Estas leyes, por su parte, también incorporan las políticas de regeneración urbana y otros aspectos como la participación ciudadana en el urbanismo o la cohesión social. A partir del año 2014 nuevamente se conoció una intensa actividad legislativa para el Derecho urbanístico. Y esto no se debió únicamente a la aprobación de la Ley 8/2013, que consolida el cambio de modelo, sino también al hecho de que muchas CCAA entendieron que era preciso impulsar y apoyar la recuperación del sector inmobiliario como parte de la recuperación económica y de la salida de la crisis. Del mismo modo se entendía preciso dar respuesta, con nuevas medidas legislativas en materia de vivienda, a uno de los mayores problemas que estaba acarreado la crisis. En el bienio 2014-2015, siete CCAA o bien revisaron en su totalidad su legislación o bien la sustituyeron (Islas Baleares, Región de Murcia y Comunidad Valenciana) o la reformaron de forma muy profunda e intensa (Navarra, Aragón, Extremadura y Castilla y León). Otras siete acometieron reformas de cierta importancia (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja y País Vasco). Y solo tres (Galicia, el Principado de Asturias y Madrid) no acometieron reformas. La actividad de estos dos años, así como los posteriores 2016 a 2018, no muestran una tendencia mantenida en las CCAA de casi permanente estado de cambio legislativo. Cuando no es por un cambio en la legislación estatal, es por adaptación a nuevas realidades o por respuesta a viejos problemas, pero en cualquier caso la estabilidad y durabilidad de las leyes autonómicas no ha sido su principal nota característica. La legislación autonómica tampoco se ha caracterizado (salvo importantes excepciones como la legislación valenciana de 1994, algunas figuras de gestión urbanística, instrumentos de planeamiento o instrumentos para favorecer la vivienda protegida) por ser muy creativa. Generalmente se ha producido una adaptación o seguidismo de la legislación estatal. Y así en 2014-2015 se comenzó a interiorizar la regeneración o renovación urbana ya regulada por el Estado como política autonómica⁶³⁴. Leyes como la de la Comunidad Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de junio) y la de las Islas Baleares (Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, ya derogada) muestran una importante preocupación ambiental, así como por incorporar la protección del paisaje como un elemento del planeamiento urbanístico y territorial (del que son ejemplos las legislaciones de Cantabria, País Vasco o Galicia). Pero quizás el aspecto más característico de estas reformas legislativas fuera la búsqueda de una mayor flexibilidad y agilidad de la tramitación del planeamiento —el ejemplo más claro se produjo en Andalucía con el Decreto 36/2014, de 11 de febrero— y de la gestión urbanística, con

⁶³⁴ Castilla y León aprobó la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, íntegramente dedicada a la regeneración urbana.

el fin de contribuir a la reactivación empresarial en el sector inmobiliario. Se acudió para ello a la propia normativa urbanística y a normas sectoriales^{635 636}.

Un análisis muy similar podemos hacer del trienio 2016 a 2018. Cuatro Comunidades aprobaron nuevas leyes que derogaban por completo las anteriores⁶³⁷. Pero en todas las demás CCAA en ese trienio se produjeron modificaciones de mayor o menor intensidad, de carácter parcial o puntual de sus leyes urbanísticas o la refundición de su legislación (Aragón y Navarra). En estas modificaciones legislativas algunas de las características comunes, o la tendencia de los legisladores autonómicos, apuntan hacia mayor presencia en el urbanismo de la participación ciudadana y la transparencia, ampliando el derecho a la información y participación de los ciudadanos en los procedimientos urbanísticos. Todas las CCAA se han dotado de herramientas que hacen mucho más accesible e inmediata la información urbanística y mucho más transparente el planeamiento. La evolución de las figuras de planeamiento, como luego analizaré, la encontramos con especial protagonismo en las leyes de la Comunidad Valenciana para el planeamiento general y Navarra para el planeamiento especial en suelo urbano. Algunas de las notas más características de estas leyes vienen dadas por: la incorporación en las leyes urbanísticas de medidas de fomento de la sostenibilidad urbana —incluyendo la renegación y la igualdad—; el fomento del crecimiento compacto, necesario y equilibrado; la adopción de medidas de claro sesgo medioambiental y la consideración de los riesgos naturales como elemento a tener muy en cuenta en la clasificación del suelo; la preocupación por el suelo no urbanizable, su abuso y la problemática cada día más grave y frecuente de las construcciones diseminadas e irregulares en el mismo —con especial incidencia en Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana—. También se tiene en cuenta: la consideración por el paisaje, la contaminación acústica, o la preocupación por la tramitación ambiental de los instrumentos de planeamiento derivada de la LEA; la movilidad sostenible como necesidad a abordar y resolver por el planeamiento urbanístico; y la incorporación al urbanismo de la preocupación por la eficacia y eficiencia energética como parte de las actuaciones de rehabilitación, renovación y

⁶³⁵ La Ley Foral 5 /2015, de 5 de marzo, de se denominó de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra.

⁶³⁶ Otro aspecto de estas medidas de reactivación fue la reducción, en Comunidades como Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha, de las obligaciones de reserva obligatoria de suelo para vivienda protegida, inasumible (o no tan necesaria) en la nueva situación económica. Comunidades como País Vasco o Navarra, en las que se debatió el tema, sin embargo mantuvieron sus altos porcentajes de suelo para vivienda protegida.

⁶³⁷ Ley 4/2017, de 13 de junio, del Suelo y de los Espacios Protegidos de Canarias; Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de les Illes Balears; y Ley 2/2018, de 21 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo Sostenible de Extremadura.

regeneración urbana con un sentido integral en el que se abordan distintas problemáticas y realidades sociales (accesibilidad universal, género, etcétera).

En el primer bloque —CCAA que han aprobado una nueva legislación en sustitución de la anterior— la Comunidad Autónoma de Aragón fue la pionera con la aprobación de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón⁶³⁸, posteriormente refundida mediante Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón⁶³⁹⁶⁴⁰. El art. 3 a) establece el desarrollo sostenible como principio de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de Aragón con casi idéntico contenido y prosa que el artículo 2.2 LS07. El artículo de la ley aragonesa de 2009 incorpora la protección del patrimonio cultural y el fomento de la eficiencia energética al desarrollo sostenible. Sitúa también como principios de la actividad urbanística la participación ciudadana, la transparencia y la eficacia y eficiencia de las decisiones urbanísticas, derechos reconocidos por el artículo 4 LS07. El artículo 4.1 a) vuelve a citar el desarrollo sostenible ahora como objetivo de la actividad urbanística relacionada con la mejora de las «condiciones de la calidad de vida en Aragón». Como vemos, la legislación aragonesa se alinea con la LS07 y recoge en el artículo 4 un amplio y completo catálogo de objetivos de la actividad urbanística que constituirán el nuevo paradigma urbanístico así como un nuevo y amplio Estatuto urbanístico de ciudadanía (art. 19 a 22). Este alineamiento incorpora y amplifica algunas cuestiones que resultan más efectistas que efectivas para el urbanismo, pues su traducción a la práctica local me parecen poco creíbles.

En cuanto al régimen urbanístico del suelo —clasificación y categorías— la LUA09 no introduce novedad alguna a la tradicional división de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, ni limita posibles crecimientos en favor de la mejor utilización racional del suelo ya transformado por la urbanización⁶⁴¹. El instrumento de planeamiento general —plan general de

⁶³⁸ Ya mediante Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, posterior Ley 1/2008, de 4 d abril, la Aragón había adoptado medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso de las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁶³⁹ Código de Urbanismo de Aragón, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 430 páginas, recuperado el 21 de septiembre de 2019, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=47&modo=1¬a=0&tab=2

⁶⁴⁰ En relación a la LUA09 véase J.TEJEDOR BIELSA (2010:63-104) en un completo e interesante estudio de la misma.

⁶⁴¹ Se mantiene la categoría de suelo urbanizable no delimitado como categoría de suelo (art. 15 y 26 TRLUA) con la posibilidad de los particulares interesados de promover su transformación o urbanización mediante la consulta de su viabilidad al municipio. Esta transformación deberá ser coherente con la propuesta de ordenación estructural del plan general y su modelo de evolución urbano y ocupación del territorio. A mi juicio ello supone una

ordenación urbana—que establece la LUA09 distingue entre el (i) modelo de evaluación urbana y ocupación del territorio; (ii) la ordenación estructural; y (iii) la ordenación pormenorizada (art. 38 a 47 TRLUA). Sigue el modelo tradicional de plan integral que pretende abarcar casi cualquier aspecto del régimen del suelo y uso del territorio, modelo que vengo poniendo de manifiesto en este trabajo y que considero que debe ser superado por su carácter complejo, poco operativo e inseguro. El artículo 39.1 TRLUA lleva el principio y el objetivo de la actividad urbanística del desarrollo sostenible al planeamiento general. Cada plan general deberá concretar «el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio [...] ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica», que deberá ser sostenible [apartado a)], «evitando consumos innecesarios de recursos naturales, y en particular, de suelo». El legislador aragonés no ofrece duda alguna al respecto del modelo de desarrollo urbano por el que opta, y en relación al cual se deberán analizar y aprobar los planes generales de los distintos municipios de Aragón. Los «nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos», eufemismo para denominar —a mi juicio— los nuevos desarrollos urbanísticos —actuaciones de nueva urbanización— deberán justificar expresamente su implantación y viabilidad desde la perspectiva territorial, urbanística, ambiental y social. Del mismo modo se deberá tener en cuenta la situación de la oferta y demanda de los usos planificados en el municipio y su entorno, entiendo que para evitar desarrollos desproporcionados, irreales o que no respondan a necesidades presentes o futuras⁶⁴². Es cierto que la LUA no establece umbrales máximos de crecimiento o densidades mínimas para los posibles nuevos desarrollos, ni otras medidas que favorezcan la sostenibilidad del modelo y reduzcan la discrecionalidad. El artículo 40 al establecer que ha de entenderse por ordenación estructural posibilita la adecuación de los estándares urbanísticos a las necesidades sociales previsibles en función del modelo elegido. Para el suelo urbanizable no delimitado se deberán establecer causas objetivas de delimitación “en función del grado de desarrollo del suelo

contradicción importante con el modelo de desarrollo urbano sostenible pues la clasificación como suelo urbanizable, aun con la categoría de no delimitado, genera unas expectativas urbanísticas en los propietarios y una inercia a promover su transformación en los municipios que puede favorecer un modelo expansivo. Eso suelos para preservar el modelo deberían ser suelo no urbanizable genérico que el plan general, de forma motivada, considera no debe procederse a su transformación en urbanos «de acuerdo con el modelo de evolución urbana fijado» (art. 16.1 d) TRLUA). Creo que esta opción, como veremos adoptada en otras CCAA es más coherente con la opción de un desarrollo urbano sostenible. Entendiendo la complejidad del territorio, por la gran cantidad de pequeños municipios en zonas rurales y de tradicional poblamiento disperso, la posibilidad de construcción de vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable genérico (art. 34.2 y 35 TRLUA) abre una opción real a una ocupación extensiva y desordenada del territorio de no proceder los Consejos Provinciales de Urbanismo con un rigor en sus informes y los municipios en sus autorizaciones.

⁶⁴² El art. 15.2 de la Ley 3/2009 establecía un plazo máximo para desarrollar el suelo urbanizable que se clasificase como tal en el planeamiento. En caso que transcurrido ese plazo no se hubiera iniciado la ejecución de la urbanización, el Plan General podía «establecer la desclasificación sin más trámites del suelo urbanizable».

delimitado así como de la proporción entre el crecimiento planteado y las expectativas demográficas del municipio,...». En las capitales de provincia y Comarca el Plan deberá comprender un estudio de movilidad. Por último resulta muy interesante la previsión de desclasificación de suelo urbanizable —art.40.3— por incumplimiento de los plazos previstos para el desarrollo de los sectores y unidades de ejecución⁶⁴³.

El artículo 40 1.d) establece la obligación de reserva para la construcción de vivienda protegida que deberá contemplar el plan general y que serán los previstos en la legislación de vivienda, en concreto el artículo 5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida. El citado artículo remite el porcentaje de reserva para suelo urbano no consolidado que deba someterse a actuaciones de renovación urbana —no en actuaciones de dotación— y suelo urbanizable a la legislación básica del Estado —30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista, art. 20.1 b) TRLSyRU— modulándolo en función de la población y demanda de vivienda —estudio de necesidades de vivienda—, lo que resulta realista para pequeños municipios.

La tramitación del plan general se inicia con la formulación del avance (art.48 1 y 2 TRLUA) que contendrá el estudio de alternativas de desarrollo urbanístico y documento inicial estratégico de carácter ambiental «que incluirá, en todo caso, un análisis comparado de viabilidad socioeconómica y ambiental de las alternativas de desarrollo urbanístico...». En mi opinión la legislación aragonesa identifica el momento de la elección del modelo con el avance e incorpora la tramitación derivada de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, a la tramitación del planeamiento. Esta opción, que como se verá se ha generalizado, se refuerza al considerar el art. 49. 3 TRLUA el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio como motivo de alcance supralocal por el que el Consejo Provincial de Urbanismo puede denegar la aprobación definitiva del plan⁶⁴⁴. El art. 53 TRLUA se refiere a la densidad y edificabilidad en suelo urbanizable y fija en defecto de previsión justificada por el planeamiento unos parámetros máximos —en sectores residenciales o turísticos, setenta y cinco viviendas por hectárea—. Esta

⁶⁴³ «3. El incumplimiento de los plazos establecidos por el plan general para el desarrollo de los sectores y unidades de ejecución, salvo que fuese por causas imputables a la Administración, habilitará al Ayuntamiento para promover la desclasificación del suelo urbanizable, que se llevará a cabo por acuerdo plenario, previo informe técnico en el que se analicen las causas y resultado de la desclasificación respecto del modelo inicialmente previsto en el plan, incluyendo la eventual incidencia en los sistemas generales previstos».

⁶⁴⁴ Se considera motivo de alcance supralocal «La incorporación la modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural de los principios de desarrollo y movilidad sostenible, equilibrio y cohesión territorial y correcta organización del desarrollo urbano».

medida, común en otras legislaciones autonómicas, resulta incoherente e insuficiente para lograr un modelo urbano sostenible, compacto y denso en las ciudades⁶⁴⁵. La Ley aragonesa, en la misma línea de otras legislaciones autonómicas, incorpora los principios programáticos del modelo de desarrollo sostenible pero sigue regulando un sistema urbanístico más pensado en dar respuesta al desarrollo de suelo urbanizable que en la sostenibilidad, más pensado en mejorar la legislación tradicional del urbanismo español que en innovarla.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Protegidos de Canarias (LSEPC)⁶⁴⁶ ⁶⁴⁷ supone una innovación en nuestro panorama legislativo al incluir en un mismo texto legal suelo y protección de Espacios Naturales. La amplia regulación normativa desde 1983 sobre suelo, ordenación del territorio, turismo y protección ambiental en un espacio territorial tan singular como las Islas Canarias, hacen que se ofrezca una visión del urbanismo distinta a la del resto del país. Ya el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2000, se establecía que la ordenación de los recursos naturales de Canarias se orientaría a la «búsqueda y consecución de un desarrollo sostenible». Pero los principios generales de la ordenación (art.3) —basados en el bloque ambiental de la CE (art.45, 46 y 47 CE)— todavía no incorporan el desarrollo urbano sostenible como un principio rector de la actividad y actuación urbanística. Las normas ambientales, territoriales y urbanísticas contribuyen a la protección del suelo y del paisaje como recurso económico esencial para un modelo de desarrollo basado principalmente en la actividad turística. Pero la misma Ley reconoce muchas veces que esas normativas han supuesto limitaciones que impiden un desarrollo racional y sostenible del territorio. El artículo 3.1 recoge la definición de desarrollo sostenible como principio de cualquier intervención en el territorio —«...permita su uso y disfrute responsable por las generaciones presentes sin mermar la capacidad de las generaciones futuras»—. El art.3.4 trae a una ley urbanística los principios de la actividad en el medio ambiente: principio precautorio y de incertidumbre, preventivo, mínimo impacto y

⁶⁴⁵ Autores como S.RUEDA (Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes) justifican que densidad y compacidad son elementos determinantes para garantizar la vitalidad y habitabilidad urbana. Por ello proponen fijar un parámetro de mínima densidad para evitar tejidos dispersos y fomentar espacios socialmente integradores entre 100 y 160 viv/ha.

⁶⁴⁶ Código de Urbanismo de las Islas Canarias, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 29 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 673 páginas, recuperado el 28 de septiembre de 2019, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=078_Codigo_de_Urbanismo_de_las_Islas_Canarias&modo=1.

⁶⁴⁷ Véase la Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019. Recurso de Inconstitucionalidad 5049-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso. (BOE, nº 177 de 25 de julio de 2019)

equidad intra e intergeneracional. Y el art. 3.5 proclama que el ejercicio de las potestades públicas y la actividad de los particulares en relación con la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente «se ejercerá siempre con arreglo al principio de desarrollo sostenible...» al que define y sitúa en la cúspide del sistema⁶⁴⁸. Vemos por tanto cómo el legislador canario asume plenamente el principio de desarrollo sostenible como nueva norma rectora de su actuar en el territorio y cómo entiende el urbanismo como una parte del medio ambiente o bloque ambiental. Los principios que inspiran la Ley (art. 5) son buen ejemplo de ello, de la plena asunción de la legislación básica estatal, de la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística. Del mismo modo resulta destacable en esta línea, la amplia regulación que da a la participación ciudadana, de carácter previo y consultivo, en los instrumentos de planeamiento (art.6).

El Preámbulo de esta ambiciosa, completa y en algunos aspectos innovadora Ley reconoce —al referirse al planeamiento urbanístico— que

«...la gran cantidad de contenidos que se pide al planeamiento, como si tuviera que dar respuesta a todos los problemas imaginables, lo que le convierte en algunos casos en un instrumento excesivamente pretencioso; siendo, además un instrumento de enorme rigidez frente a los cambios y nuevas circunstancias, sometido a procedimientos interminables».

Y como respuesta la LSEPC ofrece una regulación que se sustente en: simplificación, racionalización y actualización del marco normativo para la protección, ordenación y utilización del suelo. La Ley se fundamenta (apartado VI del Preámbulo) en «el principio constitucional de desarrollo sostenible como criterio rector [...], como principio que debe guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las islas». La Ley pretende hacer posible el equilibrio entre actividad, desarrollo económico y social; y protección y conservación de los espacios y suelos más valiosos de las islas. Aunque se mantiene la trilogía clásica en la clasificación de suelo, la propia Ley reconoce la excepcionalidad del suelo urbanizable que se debe limitar

«a aquellos terrenos que sean imprescindibles para satisfacer necesidades actuales que no puedan ser atendidas con las bolsas y clasificadas vacantes, supuesto poco probable. [...]. Salvo

⁶⁴⁸ «...utilización racional de los recursos de manera que se garantice la compatibilidad entre crecimiento y progreso económico y preservación de los recursos naturales y valores paisajísticos, arqueológicos, históricos, culturales y etnográficos, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras».

excepciones justificadas, existe suelo vacante suficiente para las necesidades de desarrollo residencial y económico durante décadas, y, por ello, desde la ley se favorece que se revise la justificación de mantenerlos clasificados cuando permanecen sin desarrollar » (VII. Preámbulo).

El legislador canario, al igual que alguna otra CCAA como Castilla y León, abre la puerta a una lógica y coherente revisión, a la clasificación del suelo de los años del desarrollismo inmobiliario y a la excepcionalidad en la transformación de nuevos suelos solo justificados por su necesidad y no solo por la oportunidad o el afán especulador⁶⁴⁹. Para ello suprime la categoría de suelo urbanizable no sectorizado —arts.39 y 40 LSEPC—, pues el suelo urbanizable solo lo será si resulta necesario para atender a necesidades precisas y conforme a unos criterios tasados —con contigüidad al suelo urbano existente—. Esta posición, como observamos, contrasta con la de la legislación aragonesa que analizamos anteriormente. Será la opción por uno u otro modelo una de las cuestiones claves para conocer realmente cómo las distintas CCAA entienden el principio de sostenibilidad territorial en la práctica.

Se regula en título específico las actuaciones en el medio urbano, y en especial las actuaciones de dotación (Sección 3ª Capítulo IV, art. 53 y 54). Para ello se regulan aspectos como: el programa de actuación sobre el medio urbano como novedoso instrumento para intervenir en la ciudad construida o los derechos y deberes de los propietarios en suelos urbanos consolidados afectados por actuaciones de dotación. Del mismo modo, la cesión de aprovechamiento se establece por regla general en el 15 % del incremento que resulte de la actuación si ella comporta aumento de edificabilidad. Es decir, se lleva al máximo permitido por la legislación básica estatal. Las categorías de suelo urbano —art.47— son suelo urbano consolidado (SUCO) y suelo urbano no consolidado (SUNCO). Se reconoce como suelo urbano consolidado aquel que se incluya en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación. Pero a efectos de gestión, esos suelos tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado. Esta cuestión se repetirá en las nuevas legislaciones autonómicas. Evidentemente que los suelos de la ciudad construida tienen las características requeridas para ser suelo urbano consolidado, pero en aquellos en que se prevén actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o de dotación, el legislador tiende a incluirlo en la categoría de suelo urbano no

⁶⁴⁹ La Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2003, de 14 de abril, —así como también ya había hecho la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de Áreas Naturales de Interés Especial de las Islas Baleares; y la Ley 9/1999, de 3 de abril, por las que se aprobaron del Directrices de Ordenación Territorial—por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y de Ordenación el Turismo de Canarias, ya estableció la descalificación de suelo urbanizable sectorizado en varios supuestos.

consolidado. A mi juicio solo será procedente ello en las actuaciones en que se proceda a una nueva urbanización pero no así en las actuaciones de dotación⁶⁵⁰.

Los principios y criterios de ordenación (art.81 y 82) —similares a los de otras legislaciones autonómicas— son un amplio catálogo para lograr la sostenibilidad del territorio. Se tiene en cuenta de esta manera la prevención de riesgos naturales, la protección contra la contaminación, la utilización de energías renovables y de eficiencia energética, la accesibilidad universal, la igualdad de género y la movilidad sostenible. Se incorpora la lucha contra el calentamiento global «mitigando la contribución territorial a sus causas y adaptándose a sus efectos». La Ley canaria es de las leyes que con mayor amplitud recoge estos principios, que como ya expuse parecen más una declaración de voluntad que un contenido del planeamiento urbanístico. Resulta interesante el reconocimiento que la Ley hace del principio de contención — art.81.3, mínimo contenido necesario y máxima simplicidad—, y aún más a la vista del basto y complejo número de instrumentos de ordenación que prevé el art. 83 (ambiental y territorial y urbanística). Cada plan deberá desarrollar las determinaciones que le corresponden sin ir más allá de lo necesario, declarando nulo de pleno derecho aquello en lo que se exceda. Se pretende así reducir el contenido de los planes que los pueden llevar a situaciones absurdas y de bloqueo constante, tanto en su tramitación como cumplimiento. Pero este principio quizás no resulte sencillo de lograr si atendemos al artículo 81. La Ley diferencia dos niveles de ordenación urbanística de los municipios en su artículo 135: la ordenación estructural y la pormenorizada. Los planes generales de ordenación solo tendrán como contenido obligatorio mínimo la ordenación estructural —definida en el art. 3 a) como el modelo de organización de la ocupación y utilización de una isla, una comarca o un municipio, que integre los elementos fundamentales de la organización—. A mi parecer la amplitud de las determinaciones de ordenación estructural (art.136) supone que el plan defina mucho más que el modelo territorial y urbanístico. La ordenación pormenorizada —determinación y concreción de las condiciones de ocupación y utilización del suelo en los términos suficientes para legitimar la actividad de ejecución del planeamiento— tendrá carácter facultativo, podrá ser parcial o total, y para todas o algunas clases de suelo, ello a criterio de los ayuntamientos. Esta opción del legislador, a mi juicio, va a resultar insuficiente para terminar con los males del planeamiento si desde las administraciones se invita a incorporar la ordenación pormenorizada en el plan. La tendencia y el hábito pueden hacer que se sigan inercias conocidas al no distinguir clara y rotundamente la Ley por dos tipos

⁶⁵⁰ Así lo entiende la legislación de Navarra es su artículo 90.3 TRLFOTU.

de instrumentos de planeamiento. Uno general en que solo se defina lo estratégico o estructurante, el modelo; y otros de desarrollo en que se establezcan las determinaciones pormenorizadas. No obstante, en lo que sí que resulta muy coherente la legislación canaria con un modelo sostenible, denso y complejo, es al fijar los estándares de suelo urbano no consolidado y urbanizable (art.138). Se establece como regla sustantiva de ordenación una densidad máxima residencial de 400-500 habitantes por hectárea, lo que supone 160-200 viviendas/ha. Dos aspectos que considero interesantes son la incorporación plena en la tramitación del planeamiento de la evaluación ambiental estratégica conforme a la LEA — art.86— y la aprobación monofásica —aprobación definitiva por la administración competente, la local generalmente— de los instrumentos de planeamiento municipal (art.144). La intervención de las administraciones afectadas distintas de la competente (Cabildos o CCAA) se sustancia mediante informes sobre sus competencias «no sobre legalidad, y menos aún sobre cuestiones de oportunidad,...».

La Comunidad Autónoma que ha actualizado plenamente su legislación en fecha más reciente ha sido Extremadura mediante la Ley 11/2018, de 21 de diciembre de, Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura (LOTUSEX)⁶⁵¹. Su solo título ya es toda una declaración de principios al referirse al urbanismo como sostenible⁶⁵² así como el artículo 2. En punto IV de la Exposición de Motivos de la Ley es toda una asunción y alineación de la Comunidad Autónoma con los objetivos 2020 contra el cambio climático, la Declaración de Quito (ONU Hábitat III, 2016) y la Nueva Agenda Urbana que se verá plasmado en el artículo 10 de la Ley como criterios de Ordenación Sostenible; y el Convenio Europeo del Paisaje. El artículo 10 se define como «la piedra angular sobre la que se apoyan las bases de un verdadero planeamiento sostenible...». Como recuerda la Exposición de Motivos, se establecen una serie

⁶⁵¹ Deroga y sustituye la Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Los artículos 3,4 y 5, en la misma línea que el resto de leyes de esa época, establecían los principios y fines de la actuación pública en el territorio y los de carácter urbanístico. Son de marcado carácter urbanístico en coherencia con la tradición de nuestras leyes urbanísticas, y todavía el derecho débil europeo no se manifestaba en el articulado. Sí es cierto que los en los principios y fines podemos encontrar una referencia al uso racional de los recursos naturales «ponderando y armonizando los requerimientos del desarrollo económico y social con la preservación y la mejora del medio ambiente urbano...». Pero la Ley 15/2001 de Extremadura, como en el resto de CCAA, se limitaba a una referencia más como intención que como obligación normativa sin concretar o desarrollar su eficacia.

⁶⁵² Código de Urbanismo de Extremadura, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 234 páginas, recuperado el 28 de septiembre de 2019 https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=052_Codigo_de_Urbanismo_de_Extremadura&modo=1

de condicionantes de carácter normativo sobre movilidad sostenible, caminos escolares y perspectiva de género, convirtiendo en norma lo que en otras legislaciones, incluida la básica estatal, no eran más que una declaración. La amplitud y detalle del art.10, así como de los artículos 11 y 12, que establecen indicadores y estándares de sostenibilidad y sostenibilidad urbana, hacen que esta Ley tenga casi una función reglamentaria que marque y concrete los contenidos de los planeamientos y sobre todo el posible modelo de ciudad. En páginas anteriores de este trabajo me preguntaba si desde 2007 había otro modelo de desarrollo urbano que no fuera sostenible. La respuesta de legislador Extremeño es muy rotunda. Solo cabe una ordenación sostenible. Pero concreta y delimita muy bien qué entiende por ordenación sostenible y cuáles deben ser los elementos a considerar y cumplir. La incorporación a la Ley de indicadores y estándares de sostenibilidad urbana es otro claro ejemplo de cómo la legislación autonómica ha pasado del discurso de los principios al de la regulación normativa concreta.

Para la Ley la prioridad absoluta es «el hecho urbano» (Exposición de motivos V). Distingue dos tipos de núcleos: base y de relevancia territorial; y entiende «las comarcas como ciudades compuestas por barrios que lo constituyen sus propios municipios», como elemento de vertebración territorial para lograr la sostenibilidad. Los principios generales de la Ley no pueden ser más rotundos: participación ciudadana; urbanismo inclusivo y sostenible; movilidad sostenible, caminos escolares y perspectiva de género; fomento de la rehabilitación, renovación y regeneración urbana; economía verde y circular; simplificación; armonización con los procedimientos ambientales; coordinación de las administraciones; autonomía municipal con aumento de competencias; y transparencia.

En cuanto a la clasificación del suelo, esta opta por establecer únicamente categorías en el suelo rústico. Los Planes Generales Municipales pueden clasificar suelo urbanizable (art.6.3) cuando «se considere necesario e idóneo para su transformación e integración en la trama urbana». Extremadura, como antes Valencia o Islas Baleares, optan ya decididamente⁶⁵³ por diferenciar dos documentos en el Plan General Municipal (art.45 y 46). En primer lugar estaría el Plan General Estructural (art.47), que define el modelo territorial y urbano del municipio, tiene un importante contenido estratégico si bien también urbanístico, debe justificar su adecuación a los Criterios de Ordenación Sostenible, y cuya aprobación es de competencia autonómica. Y por otra parte estaría el Plan General Detallado, que desarrolla las determinaciones del anterior,

⁶⁵³ Reconocida «la dificultad de aprobación de Planes Generales ya que, en 16 años, menos del 15 % de los municipios de los 388 han aprobado planes adaptados a la legislación vigente».

pormenoriza las medidas adoptadas para la consecución de los Criterios de Ordenación Sostenible, y es de exclusiva competencia municipal. Su redacción y tramitación puede ser única o independiente. Esta fórmula a mi juicio apunta en las direcciones necesarias para superar el modelo de planeamiento ineficaz que hoy padecen la mayoría de las CCAA. Pero habrá que ver cómo se comportan los Planes Generales Estructurales ante elementos externos como la práctica y costumbre de los técnicos redactores y de las administraciones que los debe informar. Si se asume ese carácter más estratégico del Plan no cabe duda acerca de que la medida puede resultar positiva y resolver buena parte de los problemas actuales del planeamiento urbanístico y en especial su fragilidad jurídica.

La Ley del Suelo de Galicia —LSG— (Ley 2/2016, de 10 de febrero⁶⁵⁴) y la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de Galicia⁶⁵⁵ son otro ejemplo de adaptación de la norma autonómica a la legislación básica estatal pero manteniendo esencialmente los conceptos y fines del urbanismo en la tradición de nuestras leyes urbanísticas y con poco o casi nulo desarrollo de los aspectos más novedosos de aquellas⁶⁵⁶. La Ley no introduce novedad alguna en relación con el instrumento de planeamiento general municipal salvo que se amplían las competencias municipales para los municipios mayores de 50.000 habitantes en cuanto a la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación municipal (art.61)⁶⁵⁷. Se mantiene la clasificación tradicional de suelo en Galicia y las categorías que incluye la categoría de suelo de núcleo rural. Se opta por considerar suelo urbano no consolidado todo aquel en que se prevé una actuación de urbanización (art.17), y se consideran como suelo urbanizable (art.27) «los terrenos que se estimen necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y la actividad económica o para completar la estructura urbana». No se limita ni se restringe la clasificación de suelo urbanizable a su justificación como vimos en otras legislaciones, lo que puede posibilitar modelos de planeamiento expansivos y de consumo

⁶⁵⁴ Sobre la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia resulta de interés el número 308, septiembre-octubre de 2016, monográfico de la Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente sobre la Ley del suelo de Galicia.

⁶⁵⁵ La Ley 1/2019 tiene un carácter muy sectorial en línea con la LRRRU pero muy orientada a la «conservación y mejora de los conjuntos históricos, los núcleos rurales, el patrimonio edificado, la habitabilidad de las viviendas, en su accesibilidad y las de los espacios públicos, en su modernización tecnológica, en la cuestión social y en la dinamización económica».

⁶⁵⁶ Código de Urbanismo de Galicia, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 20 de agosto de 2019, Boletín Oficial del Estado, 634 páginas, recuperado el 28 de septiembre de 2019 https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=072_Codigo_de_Urbanismo_de_Galicia&modo=1

⁶⁵⁷ Se crean una nueva figura como son el Plan básico autonómico (art.49) y planes básicos municipales (art.63) aplicables a los ayuntamiento que carezcan de plan general de ordenación municipal.

de suelo y recursos innecesarios e injustificados. Son los artículos 41 y 42 de la LSG en los que se establecen los límites de sostenibilidad, calidad de vida y cohesión social del planeamiento. Se fijan densidades máximas en función de tramos de población en metros cuadrados edificable por metro cuadrado de suelo. Parecen densidades razonables para lograr un modelo denso y compacto. El logro de la calidad de vida lo entiende la Ley mediante la fijación de estándares o reservas de suelo para zonas verdes, espacios libres, equipamiento y dotaciones en la mejor tradición de nuestras leyes desde 1976. No se hace referencia a conceptos que como vimos otras legislaciones autonómicas han hecho suyas como la movilidad sostenible, accesibilidad, etc. Se prevén reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección garantizando la cohesión social (art.42.9 y 10) conforme la porcentaje previsto en la legislación básica pero modulando su cumplimiento. Resulta necesaria hacer una referencia al Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia. Este instrumento supone la protección activa de 215.000 Ha de 82 municipios costeros, que ordena y protege 441 unidades de paisaje (7% de la superficie de Galicia). Este Plan, elaborado con una metodología, cartografía y modelo de gestión muy ambiciosas e innovadoras, no supone clasificación directa de suelo como rural (art.5.1) pero supone la exclusión de cualquier posibilidad de otra clasificación que no sea la de suelo rural de protección. Sí supone la obligada adecuación —el art. 4 la definir la eficacia del POL es muy taxativo en cuanto a su fuerza vinculante y directa aplicación— de los planes urbanísticos municipales al modelo territorial del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

La Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de les Illes Balears (LUIB)⁶⁵⁸ ⁶⁵⁹ sustituyó a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, primera legislación urbanística general de las Islas Baleares. Solo tres años duró la primera ley integral pero que tenía más carácter refundidor que innovador. La Ley parte de la idea de insertar la actividad urbanística en «el bloque normativo ambiental» presidido por el principio de desarrollo sostenible —como también vimos en la legislación Canaria— que constituirá «el eje estructural de la política territorial...». La Exposición de Motivos reconoce expresamente su «clara sintonía

⁶⁵⁸ Código de Urbanismo de las Islas Baleares, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 557 páginas, recuperado el 28 de septiembre de 2019 https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=027_Codigo_de_Urbanismo_de_las_Islas_Baleares&modo=1

⁶⁵⁹ La actividad legislativa relacionada con el suelo y la sostenibilidad en la legislatura 2105-2019 se completó con el Decreto ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística; la Ley 5/2018, de 19 de junio, de vivienda de les Illes Balears; y la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climática y transición energética.

con el cambio de rumbo hacia un urbanismo sostenible que propició la Ley 8/2007, [...], y la consiguiente orientación de las políticas públicas a la rehabilitación de los tejidos urbanos existentes». El artículo 3.2 LUIB hace suyo el artículo 3.2 del TRLSyRU, y lo desarrolla en dieciocho objetivos. El primero de los mismos es «materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal...» en el que se incluye la mejora de los suelos ya transformados y «la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano».⁶⁶⁰ La LUIB también es un claro ejemplo de ley autonómica que no se queda solo en declaraciones programáticas sino que define un modelo urbano claro, rotundo y que alberga pocas incertidumbres. Los restantes objetivos tienen idéntica rotundidad, claridad y conducen a una ciudad y convivencia más sostenible y racional.

El suelo se clasificará como urbano, rústico y urbanizable. El suelo urbanizable (art.20) se limitará para cada municipio en el plan territorial insular y será el necesario «para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica». Se deberá justificar la clasificación y se evitan, por tanto, desarrollos de oportunidad o innecesarios para el lógico crecimiento poblacional en la previsión del plan.

En materia de planeamiento urbanístico la LUIB va a coincidir en el diagnóstico⁶⁶¹ y en la solución con las leyes de Extremadura o la Comunidad Valenciana. Opta por distinguir dos instrumentos: el plan general para las determinaciones estructurantes y el plan de ordenación detallada para su desarrollo (art. 34). El primero será más ligero y simplificado en su documentación y tramitación, y se centrará en definir un modelo territorial (determinaciones de ámbito supramunicipal-territorial). Las determinaciones del plan general se establecen en el art. 37, y entre ellas se encuentran la determinación de la capacidad máxima de población de cada zona de ordenación⁶⁶² y la evaluación de necesidades de vivienda de régimen de protección pública y de determinación de las reservas de suelo para este fin —mínimo de un 30 % de la edificabilidad residencial prevista en suelo urbanizable—. El plan integrará un programa de participación ciudadana para su elaboración. Adoptará medias para lograr una movilidad sostenible. Como novedad respecto de otras leyes autonómicas incorporará una memoria social

⁶⁶⁰ El artículo 3 2.a) de la Ley 2/2014 ya tenía el mismo texto que el vigente artículo.

⁶⁶¹ Véase el punto II de la Exposición de Motivos en el que se sintetiza la problemática actual de los planeamientos generales municipales (complejidad, informes sectoriales, dificultad y lentitud en su aprobación, inseguridad jurídica, etc.) y las razones para su reforma.

⁶⁶² Se establece una densidad máxima con carácter general de 75 viv/ha. para nuevos desarrollos.

(art.39.3) que evaluará el impacto de la ordenación urbanística en función del género y respecto a colectivos sociales que requieran atención específica como inmigrantes o personas mayores⁶⁶³. Su aprobación definitiva corresponderá al Consejo Insular. Los planes de ordenación detallada (art.40) contendrán determinaciones preferentemente de interés local y la competencia de aprobación definitiva será del ayuntamiento en municipios de más de 10.000 habitantes. Su formulación se prevé muy flexible en cuanto a los ámbitos y momentos de formulación de la misma. La LUIB es la norma autonómica que desarrolla más ampliamente las actuaciones de reforma interior y regeneración urbana (art.130 y 131) como instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, así como cinco técnicas instrumentales previstas en la legislación básica estatal para la intervención en la ciudad consolidada⁶⁶⁴.

En 2015 la Región de Murcia aprobó la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística (LOTURM)⁶⁶⁵ en sustitución del Texto Refundido de la Región de Murcia, Decreto Legislativo 1/2005, de 1 de junio⁶⁶⁶. La LOTURM incorpora en su objeto el desarrollo sostenible como forma en la que se debe garantizar los derechos del *bloque ambiental* de la Constitución. Todas las leyes autonómicas, tras el 2007, sitúan al urbanismo en el citado *bloque ambiental* y orientan su actividad a lograr los derechos recogidos en los artículos 45,46 y 47 de la CE. Y en ese marco es el que hacen suyo el desarrollo sostenible, como parte esencial del mismo. La gran diferencia, como estamos viendo, es que no se queda solo en una declaración o principio, sino que se articulan medidas y obligaciones concretas para su logro efectivo y real. Al principio de desarrollo sostenible se le reconoce «carácter estructurante» en su triple configuración ambiental, económica y social. La agilización y la reducción de los trámites, la coordinación con los procedimientos ambientales y la adaptación de la normativa regional a la estatal (LS07) son objetivos comunes a todas las normativas autonómicas de este bloque. El Título preliminar de la LOTURM, artículo 5, concreta las finalidades de la actividad urbanística

⁶⁶³ Este tipo de determinaciones y exigencias al planeamiento general de amplio carácter valorativo y subjetivo son una novedad coherente con la sostenibilidad social, pero a mi juicio pueden suponer una fuente de inseguridad jurídica por posibles impugnaciones que invoquen estos documentos, y una mayor complejidad de los planes y su tramitación.

⁶⁶⁴ Las memorias de viabilidad económica, los informes de sostenibilidad económica, las actuaciones de dotación, los complejos inmobiliarios y la ejecución sustitutoria concertada.

⁶⁶⁵ Código de Urbanismo de la Región de Murcia, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 196 páginas, recuperado el 28 de septiembre de 2019. <https://www.boe.es/legislación/codigos/.php?id=051> Codigo-de-Urbanismo-de-la-Region-de-Murcia&modo=1

⁶⁶⁶ Refunde la Ley1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia y las modificaciones introducidas a la misma por las leyes 2/2002, de 10 de mayo, y 2/2004, de 24 de mayo.

en la misma línea que el resto de CCAA, incorporando a las tradicionales de participación de la comunidad en las plusvalías una justa distribución de cargas y beneficios, etcétera, la participación ciudadana, la mejora de la calidad de vida de la población, la cohesión social, la accesibilidad universal, movilidad o eficiencia energética.

En cuanto a la clasificación del suelo, elemento muy definitorio de los futuros modelos urbanos, la LOTURM resulta poco coherente con la definición programática que expresa en el Título Preliminar. Se mantiene la categoría de suelo urbanizable sin sectorizar (art. 84) para aquellos terrenos aptos para su transformación «que sean precisos para atender las necesidades que lo justifiquen, a corto, medio o largo plazo». Y se entiende con gran amplitud la categoría de suelo urbano sin consolidar. El art. 114 LOTURM define el Plan General Municipal de Ordenación como «el instrumento urbanístico para la ordenación integral del territorio municipal, estableciendo su modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible,...». Con total claridad el legislador murciano establece que los planes solo podrán responder a un modelo. Pero analizando los artículos posteriores parece que se trata más de una declaración de principios que de una novedosa y concreta configuración de cómo debe diseñar la ciudad el plan. Poca o ninguna novedad se aprecia sobre el modelo clásico de planeamiento, el contenido del plan, etc. La Ley sí que pormenoriza los futuros planes especiales como instrumentos de desarrollo. Destacaré los Planes Especiales de ordenación urbana (art.132) como instrumentos de descongestión del suelo, creación de dotaciones y equipamiento, reforma, renovación y rehabilitación integral de barrios en suelo urbano, o urbanizable ya ordenado. O los Planes Especiales de adecuación urbanística (art.136) con el objeto de adecuar la actuación urbanística en áreas «con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, clasificados como suelo urbano espacial, o urbanizable especial, para encauzar un desarrollo urbano sostenible». La formulación no puede resultar más atractiva para definir lo que es la legalización de construcciones residenciales desordenadas y en muchos casos espontáneas en suelo rural. La legislación murciana no aporta cambios o novedades relevantes en la integración efectiva del modelo de desarrollo sostenible, ni en los instrumentos de planeamiento general. Es un ejemplo de ley que se limita a reconocer el cambio de paradigma, integrarlo en la declaración de principios de la Ley pero sin, a mi juicio, arbitrar medidas reales en el cuerpo normativo para que ese cambio sea efectivo.

Este bloque lo cierra la legislación de la Comunidad Valenciana, en la que, como ya viene sucediendo desde 1994, sí que podemos encontrar novedades importantes y un trabajo

legislativo que va más allá de la trasposición de la nueva normativa estatal sobre un cuerpo legal ya consolidado. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 1/2019, de 5 de febrero⁶⁶⁷ sustituye a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana^{668 669}. La complejidad y dispersión normativa y la necesidad de ajustar la normativa autonómica a la estatal y comunitaria en materia de suelo, evaluación ambiental y renovación urbana son la razón principal esgrimida también por el legislador valenciano. Pero, como otras CCAA, la normativa urbanística debe coadyuvar a la competitividad del territorio. Y para ello es preciso ofrecer simplicidad, seguridad, claridad y estabilidad, elementos todos ellos de los que las normativas urbanísticas no han sido un ejemplo. A partir de la modificación de 2019 de la LOTUP se hace una mención muy singular a que uno de los grandes objetivos de la Ley es la «incorporación de la perspectiva de género como concepto transversal y transformador»⁶⁷⁰. El nuevo párrafo del Preámbulo es toda una declaración de intenciones de asumir el cambio de paradigma de los modelos de ciudades (Quito 2017) «adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados, centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género». Vemos aquí un ejemplo de cómo el *derecho débil* al que me referí en el capítulo Primero llega a nuestro ordenamiento positivo⁶⁷¹. Hasta la

⁶⁶⁷ Código de Urbanismo de la Comunidad Valencia, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 297 páginas, recuperado el 4 de octubre de 2019.

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=013_Codigo_de_Urbanismo_de_la_Comunidad_Valenciana&modo=1

⁶⁶⁸ Que había sustituido a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística a la que me he referido ampliamente por su carácter innovador en nuestro Derecho Urbanístico y la Ley 4/2004, de 30 de julio, de Ordenación del Territorio y Paisaje.

⁶⁶⁹ La Ley 1/2019, de 5 de febrero, supone una muy importante modificación de más de 160 artículos, incluso el Preámbulo de la Ley, e incorporación de 11 nuevos artículos, entre ellos la definición del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

⁶⁷⁰ Introducido la «igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres» en la LS07, art.2.2, como obligación de las políticas públicas en la ordenación, transformación y uso del suelo en virtud del principio de desarrollo sostenible parece reconocer el denominado «urbanismo de género». Pero no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que serán las CCAA en sus legislaciones las que llenarán de contenido y efectos, o las que dejarán en una mera —y vacía de contenido— declaración de principios. No podemos olvidar que en 2007 se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que introduce en su artículo 4 el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres como un principio informador del ordenamiento jurídico; y, en su artículo 19 introdujo en nuestro ordenamiento la obligatoriedad de los informe de impacto de género para las disposiciones de carácter general. La falta de este informe ya ha sido tenida en cuenta por los tribunales para anular instrumentos de planeamiento de carácter general.

⁶⁷¹ «Por tanto, esta ley también atiende a los principios de igualdad entre hombres y mujeres y reconoce que la división del trabajo según los roles asignados socialmente nos otorga diferentes usos de las ciudades y distintas necesidades que deben ser atendidas. Debemos avanzar hacia la ciudad cuidadora, donde los elementos deben atender a las personas y su diversidad, situarlas como elementos clave sobre los que regular el territorio que habitan. La perspectiva de género aporta la visión de que el territorio, las ciudades y la forma en que ordenamos el paisaje deben perseguir la idea de generar espacios sostenibles medioambiental y económicamente, y accesibles

fecha el urbanismo no había asumido con tanta claridad y rotundidad cuestiones que parecían estar tan alejadas de su carácter disciplinar. Pero es cierto que la evolución del urbanismo, y por ende, del Derecho Urbanístico, desde 2007 parece ampliar sus competencias y funciones. Es bien cierto, como posteriormente analizare, que ello está suponiendo una mayor complejidad y sobre todo una mayor inseguridad jurídica al deber incorporar los planes urbanísticos cuestiones como la igualdad de género que pueden conllevar una mayor discrecionalidad y complejidad. Otra gran novedad a mi juicio —como ya vimos en otras legislaciones autonómicas— de la LOTUP es la diferenciación entre plan general estructural y plan de ordenación pormenorizado. La Ley prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, muy en la línea de la LRRRU, «apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelo no transformados». También contempla —arts. 210 a 212, minimización de impactos territoriales en el suelo no urbanizable— soluciones al problema, común a muchas CCAA, de los «asentamientos y tejidos diseminados en el medio rural para mitigar sus impactos en el territorio». E introduce importantes novedades en relación a la ordenación del territorio y el paisaje —por ejemplo la infraestructura verde—.

El art. 2 garantiza por ley la incorporación de los principios de desarrollo sostenible y la cohesión social. El artículo 3, introducido por la Ley 1/2019, contiene una definición, la primera en nuestras leyes autonómicas, del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible⁶⁷². Es el reconocimiento pleno, absoluto y concreto de la utilización racional del territorio, del modelo de ciudad compacta, de la preferencia de la rehabilitación y el «reciclado de espacios urbanizados» frente al urbanismo expansivo y consumidor de recursos que había predominado en las últimas décadas del siglo pasado y primeras del presente siglo, peor también desde 1956, y especialmente en Comunidades como la Valenciana. En definitiva es la asunción del modelo de urbanismo europeo y de la Agenda Urbana internacional. El art 7.1 establece los criterios de la ocupación racional del suelo fijando que la clasificación del suelo urbano y urbanizable será la

humanamente; es decir, que la finalidad última de la ordenación y de la ley es mejorar de forma equitativa la vida de las personas teniendo en cuenta el conjunto de su diversidad y complejidad.»

⁶⁷² «El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje. Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados».

«suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas...». Pero a mi juicio lo más relevante es que esas necesidades que posibilitan la clasificación de suelo urbanizable se «justificarán mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana». Ya no depende de un municipio clasificar suelo en base a su deseo o voluntad, sino que deberá justificar su opción en atención a sus posibilidades estratégicas que deberán coincidir con las de la Comunidad. Por tanto la autonomía local para definir la expansión de su modelo territorial se verá objetivada por sus necesidades, posibilidades y totalmente condicionada por el modelo de desarrollo que vimos se ha adoptado legalmente.

La Ley 1/2019 modificó el apartado 2 del artículo 7 para procurar un desarrollo sostenible que incorpore la perspectiva de género en el que claramente se concreta

«la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, que prevea su rehabilitación y reutilización, y también el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas».

Pero será en los artículos 12 y 13 donde encontremos cómo la Ley lleva a la práctica urbanística la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la cohesión social y el urbanismo de género —perspectiva de género—. En concreto, esta última se logrará mediante la inclusión en el diseño urbano de los planes urbanísticos de elementos como la interrelación, proximidad y combinación de usos; la sostenibilidad; el concepto de ciudad cuidadora como modelo urbano; o la inclusión del lenguaje inclusivo en los documentos y en los procesos de participación. Pero será mediante la referencia a un Anexo de la Ley (Anexo XII)⁶⁷³ donde se establezcan pautas y criterios prácticos y concretos de cómo debe ser ese diseño inclusivo. Por tanto la LOTUP no se queda en declaraciones programáticas sino que intenta dar herramientas y reglas muy concretas a los planificadores para hacer efectivos los principios. La práctica urbanística deberá ser la que haga efectiva la Ley y determine si ese objetivo se logra, o por el contrario, resulta tan excesivo

⁶⁷³ La Ley contiene una serie de Anexos temáticos muy interesantes, detallados y completos para guiar y ayudar en la redacción y tramitación de los documentos urbanísticos, las memorias de viabilidad económica, el informe de los estudios de integración paisajística, los programas de paisaje, los estándares urbanísticos, normalización del planeamiento, así como en la elaboración y tramitación ambiental.

al urbanismo que supone una nueva complicación para un planeamiento urbanístico al que cada vez se le requieren cumpla más funciones.

La aparición del plan general estructural como principal instrumento urbanístico de ámbito municipal, y la remisión de la ordenación detallada a otros instrumentos de desarrollo como el plan de ordenación pormenorizada, es a mi juicio una de las novedades más importantes de la LOTUP. El art. 19.2 concreta qué ha de entenderse por ordenación estructural, y en esta se encuentra, lógicamente, el modelo territorial y urbanístico del municipio. Y el art. 21.1 establece las determinaciones que compone la ordenación estructural⁶⁷⁴ que supone la estructura y componentes básicos de un plan general pero no aquellas cuestiones de ordenación detallada que generalmente complican la tramitación y aprobación de los planes. El plan general estructural contendrá objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad que darán credibilidad al planeamiento y posibilitarán su seguimiento (art.22). El grado de detalle y concreción a desarrollar por el plan de ordenación pormenorizada descarga del tradicional contenido ordenancista a los planes generales⁶⁷⁵. El art. 34, por su parte, al concretar la documentación del plan general estructural diferencia claramente los documentos informativos —análisis y diagnóstico—, la documentación justificativa y la documentación con eficacia normativa. La evaluación ambiental y territorial estratégica se propone como un instrumento para promover el desarrollo sostenible (art.47). La tramitación urbanística y ambiental de los planes se unifica con el objetivo de lograr la integración de los criterios y condiciones ambientales, funcionales y territoriales desde el inicio de los trabajos preparatorios del plan hasta su aprobación. Esta tramitación unificada resulta compleja, y no parece nada ágil y sencilla cuando el instrumento debe someterse a evaluación estratégica, ordinaria o simplificada, al adoptarse la sistemática y metodología de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, si bien el órgano ambiental y territorial será el ayuntamiento. La aprobación de los planes generales estructurales corresponde

⁶⁷⁴ «a) Objetivos e indicadores de sostenibilidad, con perspectiva de género y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto. b) Delimitación y caracterización de la infraestructura verde. c) Red primaria .d) Delimitación de zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal. e) Delimitación de perímetros de afección y protección, exigidos por la legislación sectorial. f) Clasificación del suelo. g) Ordenación del suelo no urbanizable, que incluye la zonificación y la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos admisibles excepcionalmente en esta clase de suelo. h) Delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado. i) Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico. j) Criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo. k) Política pública de suelo y vivienda».

⁶⁷⁵ Por ejemplo el cálculo de los aprovechamientos tipo, coeficientes de homogeneización, delimitación de unidades de ejecución y ámbitos de actuación, ordenanzas generales de edificación, ordenación del suelo urbano, etc.

a la consejería o consejerías con competencia en ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje, que evidentemente pueden no coincidir, lo que a buen seguro provocará una nueva complicación para la aprobación del planeamiento.

La LOTUP incluye las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana dentro de la gestión urbanística con la misma definición que encontramos en la Ley 8/2013. La ordenación se establecerá mediante un instrumento de planeamiento específico —planes de reforma interior de actuaciones renovación y regeneración urbana— y su desarrollo se hará mediante un programa de actuación de renovación y regeneración urbana.

Una cuestión que la Ley 1/2019 aborda es la finalización anormal de los programas de actuación integrada, su caducidad y resolución (arts.91 a 93 que modifican los artículos 162,163 y 164 LOTUP). Supone afrontar un problema como la excesiva clasificación y programación de suelo urbanizable que por motivos diversos había quedado sin ejecutar y desarrollar en los años de la crisis. La caducidad de los programas supone implementar medidas para la finalización de las actuaciones iniciadas, total o parcialmente, en plazos tasados; o la posibilidad revertir la situación al momento anterior al momento de la actuación. Para ello se prevén medidas diversas, destacando la reclasificación de suelo como urbanizable sin programación o no urbanizable y la reversión de la reparcelación (art.164) mediante en novedoso procedimiento conocido como «reparcelación inversa». Estas actuaciones pueden suponer, a pesar de su complejidad y dificultad, una corrección del efecto en el territorio de la legislación y práctica urbanística previa a la crisis económica.

Un segundo bloque lo componen tres Comunidades: dos que en su día fueron pioneras en la promulgación de leyes territoriales y urbanísticas —Cataluña, País Vasco— y Andalucía, que no han aprobado nuevas leyes completas por contar con normativas previas que ya habían adelantado la LS07 en cuanto a los objetivos de la misma, si bien Andalucía ha elaborado un Anteproyecto de nueva Ley.

Cataluña aprobó mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, el texto refundido de la Ley de urbanismo que refunde el aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, [Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local; y Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la anterior] y las modificaciones introducidas al mismo por la Ley 2/2007, de 5

de julio, y Decreto ley 1/2007, de 16 de octubre de medidas urgentes en materia urbanística⁶⁷⁶. En el País Vasco sigue vigente la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, complementada por el Decreto 105/2008, de 3 de junio, en medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006; y Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos⁶⁷⁷.

En Cataluña el artículo 3 de la Ley 2/2002 introduce el primer concepto de desarrollo urbano sostenible en nuestro Derecho Urbanístico.

«1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

2. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

3. El ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible».

Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley 2/2006 del País Vasco establece el principio de desarrollo sostenible como el primer principio general del urbanismo⁶⁷⁸

«3.- La ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:

a) La sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los

⁶⁷⁶Código de Urbanismo Cataluña, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 481 páginas, recuperado el 12 de octubre de 2019. https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=079_Codigo_de_Urbanismo_de_Cataluna&modo=1

⁶⁷⁷ Código de Urbanismo del País Vasco, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 19 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 246 páginas, recuperado el 6 de octubre de 2019. https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=074_Codigo_de_Urbanismo_del_Pais_Vasco&modo=1

⁶⁷⁸ Los otros principios que establece son: subordinación al interés público; competencia del planeamiento urbanístico; concertación; coherencia de la ordenación urbanística; participación ciudadana; e información pública.

recursos renovables duraderos, evitando igualmente que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. A tal fin, la ordenación urbanística fomentará la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.

b) La protección de los recursos naturales propios del suelo, tanto por sus valores productivos como por ser referencia para la estrategia local de desarrollo urbanístico sostenible.

c) La ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.

d) La construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías.

e) La movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado».

Como se puede observar, las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco adoptan —cinco años antes la primera y uno la segunda que la legislación básica estatal— el nuevo paradigma del urbanismo sostenible, y convierten en norma legal lo que hasta esa fecha era *derecho débil o soft law*. En las leyes de los primeros años del siglo XXI la referencia al desarrollo sostenible se utiliza como expresión más dialécticas que efectiva dentro de los objetivos y fines de la actividad urbanística⁶⁷⁹.

⁶⁷⁹ En relación a la legislación catalana resulta de interés J.GIFREU FONT (20127)

Todas las leyes autonómicas que he referenciado asumen como principio general y básico de su ordenamiento el desarrollo sostenible y en menor o mayor medida articulan medidas para su cumplimiento. Una de esas medidas es cómo entiende la ley el suelo urbanizable, en cuanto a su posible amplitud y discrecionalidad del planificador. El TRLUC (art.33.2) exige que el suelo urbanizable sea proporcionado a las previsiones de crecimiento, pero permite que los planes de ordenación urbanística municipal distingan entre sectorizado y no sectorizado, algo que a mi juicio es una de las claves para definir un modelo poco sostenible y que fomente más bien la expansión urbanística innecesaria. Incorpora novedades relevantes en cuanto a las figuras de planeamiento urbanístico (Capítulo I del Título III). En concreto se crea un plan de ámbito supramunicipal —planes directores urbanísticos, art.56— que establecerá directrices de coordinación y determinaciones sobre el desarrollo urbanístico y movilidad sostenible, así como la programación concertada de políticas supramunicipales de suelo y vivienda. Esta figura parece necesaria en un territorio como Cataluña, donde las conurbaciones urbanas son una realidad. Se crea, por vez primera en nuestra leyes, la figura de la vivienda como dotación pública (art.57.5) y se establece con carácter general en el 30 % del techo residencial la reserva para la construcción de viviendas de protección pública en suelo urbanizable o urbano no consolidado, si bien la memoria social del plan de ordenación urbanística municipal podrá justificar un mayor porcentaje. En el art. 58 no se distinguen determinaciones estructurantes y pormenorizadas como es norma común en el resto de legislaciones autonómicas. Por el contrario la amplitud y el detalle del contenido del plan en las distintas clases de suelo parecen advertir de la poca confianza que el legislador catalán tiene en los instrumentos de desarrollo. Una de las determinaciones que deberá contener el plan de ordenación será la previsto en al art. 58 d) relativo a los «indicadores de crecimiento, de población, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbano que deben ser considerados para decidir la oportunidad y la conveniencia de cada actuación,...». Entre la documentación del plan de ordenación urbanística municipal se advierte como novedad la memoria social que contendrá los objetivos de producción de vivienda protegida. Como parte de la memoria justificativa se incorporará el programa de participación ciudadana que se desarrollará lo largo de todo el proceso de formulación del plan; la justificación de la observancia del objetivo de desarrollo sostenible; medidas para lograr la movilidad sostenible; y el informe de sostenibilidad económica. Como se observa, la preocupación por que los planes respondan realmente al objetivo de sostenibilidad parece reflejarse en una serie de aspectos documentales o justificativos.

Otros dos instrumentos novedosos que conforman ese nuevo paradigma son los programas de actuación urbanística municipal (art.60) y los planes de mejora urbana (art.70). Los primeros «son la expresión de las políticas municipales de suelo y vivienda y contiene las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes...». El plan urbanístico adquiere así una naturaleza operativa y efectiva al comprometerse recursos para el mismo ganando en credibilidad si realmente el programa se cumple. Los segundos son planes en suelo urbano para completar el tejido existente o acometer operaciones «de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana...» muy en la línea de la posterior LRRRU. El TRLUC muestra una especial atención a las modificaciones de planeamiento (art.96 a 100) hacia las que parece mostrar una especial preocupación. De la lectura del contenido del plan de ordenación municipal, su tramitación y la regulación tan detallada de las modificaciones de las figuras de planeamiento su puede concluir que se opta por un sistema bastante rígido, complejo y poco acorde con la reflexiones que vengo haciendo en este trabajo y que se verán ampliadas en el apartado siguiente del presente capítulo.

La legislación del País Vasco sí introdujo novedades importantes en relación a la clasificación de suelo y la ordenación urbanística que se han visto llevadas a la práctica mediante los Planes Territoriales Parciales de las 15 Áreas Funcionales del País Vasco. El art. 14 reconoce la relación entre la clasificación de suelo urbanizable y el principio de sostenibilidad, por lo que la superficie clasificada como tal deberá guardar «adecuada y directa proporción con las previsiones de crecimiento poblacional del municipio en el municipio considerando su capacidad de acogida» y a su vez permitir el cumplimiento de programas públicos de vivienda⁶⁸⁰. Pero

⁶⁸⁰ Los Planes Territoriales Parciales (PTP), instrumentos de ordenación territorial del País Vasco que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial en la áreas o zonas supramunicipales que éstas delimitan, concretando para cada una de las 15 áreas funcionales en que divide el País Vasco los criterios específicos de ordenación. Entre estos se encuentra la cuantificación residencial para el área funcional y desagregada para cada municipio el ámbito ordenado. El planeamiento general podrá cuantificar un número máximo de viviendas para cada municipio mediante un intervalo u horquilla. El valor máximo de la capacidad residencial del planeamiento es el que se establece para no producir desarrollos urbanísticos desordenados como consecuencia de una sobre calificación de suelo. El valor mínimo es el que se establece para evitar la escasez del suelo que se considera necesario en los próximos ocho años. El Anejo de las Directrices de Ordenación del Territorio estable los coeficientes a aplicar. Así, por ejemplo, en el PTP del Área Funcional de Gernika-Markina, aprobado mediante Decreto 31/2016, de 1 de marzo, Boletín Oficial del País Vasco nº 73, de 19 de abril de 2016, al establecer el sistema de asentamientos residenciales y actividades económicas —cuyo primer criterio es reducir el consumo de suelo en la planificación residencial y de actividades económicas— concreta y delimita ámbitos limite a la ocupación (art.68) —ámbitos territoriales susceptibles de albergar crecimientos propuestas justificadamente desde el planeamiento municipal— ; y cuantifica ese modelo (art.71) para un horizonte de 16 años que deberá ser adoptado por los municipios al revisar su planeamiento. Esta cuantificación se hace en base a un método de cálculo que tiene en cuenta el crecimiento selectivo de Modelo (A), el reequilibrio interno (B), las necesidades endógenas (C) —«Las necesidades endógenas a

también permite que el plan prevea suelo urbanizable no sectorizado, lo que a mi juicio constituye una contradicción con lo anterior. También incorpora con un amplio desarrollo la calificación de suelo como equipamiento comunitario con destino a alojamientos dotacionales (art.17) incluso en suelo urbano consolidado. En cuanto a la ordenación urbanística, se divide en estructural (art.53 a 55) y pormenorizada (56 y 57). A mi parecer la ley vasca sigue entendiendo como ordenación estructural un contenido excesivo y no propone la diferenciación de planes o documentos independientes. Lógicamente hace una referencia muy coherente a la estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo, como ordenación estructural, a la que incluye las «condiciones objetivas precisas [...] para que sea posible la incorporación a la trama urbana municipal de la que debe resultar toda nueva urbanización, definiendo así un orden básico de prioridades...». Así el posible desarrollo de suelo urbanizable deberá ser programado y secuenciado y no quedará a la mera voluntad de los particulares o del mercado. Se amplían los planes de ordenación pormenorizada, no como sustitutivos del plan general de ordenación urbana sino como planes de desarrollo del mismo (art.59). Por último, destacaré los arts. 77 a 83, en que se fijan los estándares y límite de edificabilidad con el objeto de garantizar la calidad de vida urbana y la cohesión social⁶⁸¹. El art. 77 establece densidades máximas y mínimas para las áreas de suelo urbano no consolidado, a ejecutar mediante actuaciones integradas, y en suelo urbanizable —2,3 y 1,30 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo para suelo urbano no consolidado y urbanizable como máxima y 0,4 como mínima—.

Por último en este bloque merece una referencia singular la Comunidad Autónoma de Andalucía. Siguen vigentes las Leyes 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio; y la

16 años se han obtenido a partir de la aplicación de la fórmula: $C = P / (TMF - 0.48) - P / TMF$ (donde P y TMF son la población y el tamaño medio familiar municipales en los años final e inicial del plazo considerado y 0,48 la disminución del TMF prevista en 16 años)», y la segunda residencia (D). La suma de los cuatro componentes, es el número de viviendas netas previstas como necesidades del Modelo del PTP. Esta cuantificación se recoge en una Tabla para cada municipio del ámbito. Así para el total del PTP la necesidad se cifra en 3.432 nuevas viviendas y la oferta total requerida se fija en una horquilla entre 8.527 y 4.290 tras aplicar el coeficiente de esponjamiento. Los ayuntamientos serán quienes fijen los plazos para la redacción y aprobación del planeamiento de desarrollo y programación del suelo para la ejecución de viviendas. Serán las estimadas como necesidades del Modelo. La estrategia para satisfacer esas necesidades primara la optimización del patrimonio residencial edificado y el suelo vacante del planeamiento, incluyendo su posible redensificación a partir de los criterios de edificabilidad mínima de la Ley 2/2006 (art.81 y ss).

⁶⁸¹ Fijados por Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos. El porcentaje en suelo urbanizable que se deberá destinar a vivienda de protección pública será del 75 % del incremento de edificabilidad urbanística derivad del nuevo planeamiento, de las que al menos el 55% deberán ser de protección social. En suelo urbano no consolidado a desarrollar por actuaciones integradas el porcentaje será del 40 %. El estándar de reserva de alojamientos dotacionales en municipios de igual o superior población a 20.00 habitantes será una superficie de suelo no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros de techo de uso residencial.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística⁶⁸², si bien esta última ha sido modificada intensamente —50 artículos— por la Ley 2/2012, de 30 de enero, y por distintas leyes sectoriales en estos años. La Exposición de motivos de la LOUA, Objetivos de la Ley, apartado 2 y 3, no puede ser más explícita al reflejar una Ley que apuesta por la calidad de vida de las ciudades y los ciudadanos y ciudadanas, el desarrollo sostenible y la mejora de la ciudad existente. Pero también apuesta por la participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia (apartado 7), así como por la simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento (apartado 8). Es por tanto una Ley que bien podemos situar en el bloque segundo junto a Cataluña y País Vasco, pues ya en 2002 el legislador andaluz tiene muy presente el cambio de modelo y paradigma que derivaba del derecho débil europeo e internacional, si bien en esa fecha nos encontrábamos en pleno ciclo alcista del mercado inmobiliario, en lo que ahora conocemos como «burbuja inmobiliaria». Y no olvidemos que en ese momento nadie parecía dudar de las bondades de ese modelo expansivo, desarrollista y consumidor de suelo y recursos. Como todos los artículos 3 de las leyes de esos primeros años del siglo, la LOUA pormenoriza los fines específicos de la actividad urbanística. El primero es «conseguir el desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio, en términos sociales, culturales, económicos y ambientales,...»⁶⁸³. Los planes generales deben asegurar «La integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión y mejorando y completando su ordenación estructural» (art.9 d). Del mismo modo y en vistas al desarrollo urbano, se deberá: preservar del proceso de urbanización determinados terrenos vulnerables y/o valiosos; mantener las tipologías, edificabilidades y densidades preexistentes en la ciudad consolidada; atender a la demanda de vivienda social —se fija en el treinta por ciento de la edificabilidad residencial en las áreas de reforma interior o

⁶⁸² Código de Urbanismo de Andalucía, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 376 páginas, recuperado el 12 de octubre de 2019. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=060_Codigo_de_Urbanismo_de_Andalucia&modo=1

⁶⁸³ Mediante la Ley 2/2012, de 30 de enero, se introdujo el apartado h) del artículo 3 por el que se cita expresamente la integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer discriminación alguna en la planificación de la actividad urbanística. Como vemos este principio se enuncia y formula pero sin dotar de un contenido al mismo pues no parece la planificación urbanística una actividad que pueda discriminar por razón de religión, raza u opinión. Será la mala praxis de esa actividad, y quizás otros intereses, que puedan buscar como excusa las ordenanzas urbanísticas de un plan, lo que pueden discriminar, por ejemplo no concediendo licencia de obras a un templo de determina creencia. Pero evidentemente que el planeamiento urbanístico no puede impedir el uso religioso de un determinado credo en una parcela. Puede calificar una parcela para determinado uso, y prohibirlo para otros. Si ese uso prohibido es el religioso, y en esa parcela se quería construir un templo de determina religión, no se podrá invocar que existe discriminación hacia esa religión, sino que lo que hay es una zonificación detallada perfectamente legal.

sectores de uso residencial—; y evitar procesos innecesarios de especialización de usos en los nuevos desarrollos urbanísticos. Como se aprecia, el ideario del modelo de desarrollo urbano sostenible se asume plenamente por el legislador andaluz en 2002. Se establecen, art.10 d), densidades de uso residencial para el suelo urbano no consolidado y urbanizable ordenado y sectorizado, como ya vimos en Castilla-La Mancha, y también con, a mi juicio, densidades insuficientes⁶⁸⁴. Diferencia determinaciones de ordenación estructurante y pormenorizadas. Estas últimas podrán ser establecidas, todas o algunas, por el propio Plan General de Ordenación Urbana, lo que sumado a los requisitos de tramitación e informes necesarios para su aprobación, aboca a planes de muy difícil elaboración, más compleja tramitación y aprobación, y con gran inseguridad jurídica si son impugnados. El PGOU deberá identificar como sectores los vacíos urbanos —superficies de suelo urbano no consolidado que tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación— que serán suelo urbano no consolidado [art.45.2 a)]. En el art. 17, modificado en 2012, se avanza las actuaciones de dotación [también en el art. 45.2 c)] y se concretan las reservas para vivienda protegida. El Capítulo V trata de la elaboración, aprobación e innovación de los instrumentos de planeamiento. Si la voluntad manifestada del legislador era la agilización y simplificación, la práctica ha demostrado que ese objetivo no se ha logrado⁶⁸⁵. El art.47 establece para el suelo urbanizable tres categorías: ordenado, aquellos que el Plan establezca directamente la ordenación; sectorizado, terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles; y no sectorizado. Resulta de gran trascendencia para el modelo de desarrollo urbano futuro de los municipios andaluces el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de Andalucía que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Este importante instrumento de ordenación del territorio establece en su artículo 45 el Modelo de ciudad, con carácter de

⁶⁸⁴ La densidad muy alta es la que supera a las 75 viv/ha; la alta la cifra entre más de 50 y hasta 75 viv/ha; la media más de 30 y hasta 50 viv/ha, siendo la baja más de 5 y hasta 15 viv/ha. El art. 17 establece que la densidad de un sector no podrá ser superior en ningún caso a 90 viv/ha. y la de un área de reforma interior a 120 viv/ha.

⁶⁸⁵ Ejemplos como la introducción del informe de evaluación del impacto en la salud del planeamiento por la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de la Salud Pública de Andalucía (art.55 a 59) muestran la dificultad de compaginar normativas y objetivos sectoriales con la agilización y simplificación del planeamiento —«Art. 55.Objeto. La evaluación del impacto en la salud tiene por objeto valorar los posibles efectos directos o indirectos sobre la salud de la población de los planes, programas, obras o actividades recogidas en el art. 56, y señalar las medidas necesarias para eliminar o reducir hasta límites razonables los efectos negativos y reforzar los efectos positivos.

Art. 56 Ámbito de aplicación. 1. Se someterán a informe de evaluación del impacto en la salud: [...] b) Los instrumentos urbanísticos siguientes:1.º Instrumentos de planeamiento general, así como sus innovaciones. 2.º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana.[...]»—, si bien quizás resulte una novedad que en un futuro puede tener mucha más trascendencia y repercusión en el urbanismo, toda vez que una de las preocupaciones a las que deberá responder el modelo urbano es a la protección de la salud.

Norma, es decir que vincula directamente a las administraciones públicas en sus actuaciones. Este Modelo es el de ciudad mediterránea. Por ello el planeamiento urbanístico tendrá ente sus objetivos «la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo». En el apartado 4 del artículo 45 el POTA establece unos criterios básicos para el «análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística en el modelo de ciudad establecido por este Plan...». Ello significa que el planeamiento local deberá atender, por ejemplo, a la determinación de justificar la dimensión del crecimiento propuesto en función de parámetros objetivos y, en todo caso, no podrán aquellos que supongan un incremento de suelo urbanizable «superior al 40 % del suelo urbano existente», ni incrementos de población superior al 30 % en ocho años⁶⁸⁶.

Pero Andalucía está inmersa desde finales de 2017 en la tramitación y aprobación de una nueva Ley de Urbanismo Sostenible⁶⁸⁷. El mismo título del Anteproyecto y la lectura de su Exposición de motivos sitúan el texto en el bloque de la asunción plena y más avanzada del modelo de urbanismo sostenible que vimos en las leyes valenciana, canaria o de las Islas Baleares. Los objetivos del anteproyecto de Ley consisten en simplificar los instrumentos de planeamiento y sus procesos de tramitación y aprobación y en incorporar en todo el proceso de planificación urbanística la perspectiva de la sostenibilidad. Para lograr el primer objetivo se opta por el sistema dual. De este modo se adopta el Plan General de Ordenación Estructural en sustitución de «la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a dificultar de tal manera su tramitación que la hacían tediosa...»; y se establece un sistema de planes de segundo nivel, los planes parciales de desarrollo para el suelo urbanizable y los planes especiales para el suelo urbano. En cuanto a la sostenibilidad en la actividad urbanística, el anteproyecto hace suyas las cartas y estrategias internacionales, reconoce fracasado el modelo de crecimiento expansivo, y opta por el modelo de ciudad

⁶⁸⁶ Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de septiembre de 2010 o de 1 de octubre del mismo año, han sentado una línea jurisprudencial que considera que el citado artículo 45 del POTA no vulnera la autonomía local al establecer un modelo de ciudad y un límite al crecimiento urbano.

⁶⁸⁷ Se acordó el inicio de elaboración del Anteproyecto de Ley para un urbanismo Sostenible en Andalucía el 30 de noviembre de 2017. Mediante Resolución de 26 de diciembre de 2017 se sometió a los trámites de audiencia e información pública (BOJA, nº 248, de 29 de diciembre de 2017). Recuperado el 12 de octubre de 2019. <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Anteproyecto%20de%20Ley%20Urbanismo%20Sostenible%20Andaluc%C3%ADa.pdf>. El cambio de Gobierno producido en Andalucía a finales de 2018 no sabemos si mantendrá el Anteproyecto en los términos comentados o si por el contrario lo revisara y dará una nueva formulación en aspectos esenciales o simplemente puntuales.

«compacta y diversificada, donde se evite un consumo innecesario de suelo que, como recurso valiosos y finito, debe preservarse». Así será solo posible clasificar nuevos suelos en casos justificados, siendo colindantes con el núcleo existente, y una vez descartado que ese crecimiento se pueda absorber en la ciudad consolidada. El art. 2. Desarrollo urbanístico sostenible, como marco general de referencia de toda la Ley no puede ser más explícito.

El tercer bloque — no se ha elaborado una nueva Ley ni tampoco son CCAA que ya hayan incorporado a su normativa el modelo de desarrollo urbano sostenible— lo componen dos tipos de Comunidades. Unas de ellas son las que sin haber sustituido su legislación anterior a 2007 la han reformado de forma intensa, como es el caso de Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra y Castilla-La Mancha. Y las otras son aquellas que han abordado con menor intensidad la reforma, limitándose a cuestiones concretas, como es el caso de La Rioja, Principado de Asturias, Madrid o Cantabria.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobó una reforma importante de la Ley 5/1999, de Urbanismo, la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo⁶⁸⁸. Se establecieron dos reformas puntuales: la Ley 10/2002, de 10 de julio, para favorecer la cohesión social; y la Ley 5/2019, de 19 de marzo, que regula aspectos menores del suelo no urbanizable. Y del mismo modo la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo^{689 690}, añadió un nuevo Título VIII a la Ley 5/1999 e

⁶⁸⁸ Esta Ley reconoce que el urbanismo debe ser un instrumento al servicio de la política de vivienda. La ley articula cinco estrategias: «reforzar los instrumentos de apoyo a la política de vivienda, profundizar en la exigencia de calidad de vida, garantizar el acceso a la información, mejorar los mecanismos de coordinación administrativa y simplificar la normativa para hacerla ágil y eficaz». La importancia, y novedad de esta Ley para el modelo urbano es incuestionable. La Disposición Transitoria Tercera establece un periodo preclusivo para la aprobación de la ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable a la entrada en vigor de la misma. Para aquellos sectores que no cumplan esa obligación la Ley establece que «quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común, a todos los efectos». Se produce por tanto una clasificación, más bien una desclasificación, de suelo «ope legis» y por tanto se limita la discrecionalidad del planeamiento respecto de los mismos. El plazo del apartado a) referido al suelo urbanizable de la Ley 5/1999,—dos años— se cumplió el 18 de noviembre de 2016 y afectó a los terrenos clasificados como suelo urbanizable con anterioridad al año 2000. En concreto se calcula por la Consejería que afectó a 11.492,6 Ha, repartidos en 503 sectores de 147 municipios, con una capacidad residencial de más de 90.000 viviendas. El plazo del apartado b) —cuatro años— se cumplió el 18 de octubre de 2018. Afectó a 28.315,8 Ha, 208 sectores de 87 municipios, y una potencialidad de construcción residencial de 1.016.859 viviendas. Véase www.jcyl.es/suelodesclasificado.

⁶⁸⁹ Código de Urbanismo de Castilla y León, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 15 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 323 páginas, recuperado el 4 de octubre de 2019. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=075_Codigo_de_Urbanismo_de_Castilla_y_Leon&modo=2

incluyó una Disposición Transitoria por la que se ha desclasificado «ope legis» casi 40.000 Ha de suelo urbanizable y urbanizable no delimitado que se había clasificado así por planes generales y no se habían aprobado los planes parciales que establecían su ordenación detallada. El artículo 4 en aplicación de los principios constitucionales desarrollados por la LS07 incorpora desde 2008 los objetivos de la citada ley básica a la actividad urbanística de Castilla y León. Y en concreto se introduce el principio de desarrollo sostenible como guía de la ordenación urbanística municipal que favorezca el derecho a disfrutar de una vivienda digna, la cohesión social, la mejora de la calidad de vida de la población, o la igualdad de trato y de oportunidades entre todas las personas. Vemos pues la repetición casi mimética de los artículos 2,3 y 4 de la LS07. El artículo 13, modificado en 2008, pretende limitar la posible clasificación de suelo urbanizable, cuestión clave para lograr un modelo sostenible, a dos supuestos tasados: la existencia de demanda justificada y la colindancia con el suelo urbano de un núcleo de población. Se evitan así transformaciones de suelo en zonas suburbanas o directamente en lugares sin ninguna vocación urbana. Pero la LUCL contempla dos excepciones que pueden limitar mucho la eficacia de este precepto, y más a la vista de la reiterada utilización en esa Comunidad de los Planes y Proyectos Regionales para dar cobertura urbanística a grandes proyectos excluidos del planeamiento municipal. La Ley de 2008 suprime la categoría de suelo urbanizable no sectorizado.

En cuanto al planeamiento urbanístico (art.40), el Plan General de Ordenación Urbana solo es obligatorio para municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes. En 2008 se intenta aligerar el contenido del Plan que solo podrá contener la ordenación detallada del suelo urbano consolidado, mientras que en el suelo urbano no consolidado o urbanizable ello será excepcional. El planeamiento tendrá como objetivo «fomentar el crecimiento compacto de los núcleos de población existentes» y para ello se establecen concretas y precisas determinaciones en el mismo artículo 34.2. Es en los artículos 36 a 36 quáter donde la LUCL establece normas para hacer efectivo el modelo de desarrollo urbano sostenible: densidad humana y edificatoria, movilidad, eficacia y eficiencia energética, y riesgos. A mi juicio la Ley entiende que a mayor densidad humana menor calidad de vida, algo que puede resultar más que discutible. Las densidades que establece el art. 36.1.c) resultan bajo mi punto de vista absolutamente contrarias a un modelo denso, compacto, diverso, y en resumen, sostenible. El artículo 38 establece estándares y criterios para lograr la calidad de vida (espacios libres y dotaciones urbanísticas) y

⁶⁹⁰ Haré referencia al texto consolidado de la LUCL en la que ya se han incorporado las distintas modificaciones.

la cohesión social (mezcla equilibrada de grupos sociales en el territorio) mediante la fijación por el planeamiento de «índices de variedad urbana», vulgo, reservas de suelo para uso y tipologías no predominantes —viviendas con protección pública del 30 al 80 por ciento de la edificabilidad residencial—. El Título VIII, introducido en 2014, regula de forma completa las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de forma coherente con la legislación estatal.

La legislación de la Comunidad Foral de Navarra parece seguir el modelo de Castilla y León. La Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer un urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra realiza una profunda reforma — se modifican o añaden más de 100 artículos— de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, para finalmente ser refundidas ambas normas el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio⁶⁹¹ ⁶⁹². El Preámbulo de la Ley Foral 5/2015 no puede ser más revelador de los objetivos de la misma y la filosofía que la inspira. Adecuar la legislación Navarra de 2002 a las leyes básicas de 2008 y 2013,

«...pero no tanto por ser ello una obligación legal, sino por lo que supone de cambio de paradigma para el urbanismo y la ocupación del territorio, tras los pasados años de ocupación expansiva y especulativa del territorio que, en parte, condujeron a la “burbuja inmobiliaria” que hemos sufrido.

Así, el nuevo modelo de urbanismo sostenible y ciudad compacta al que se aspira requiere de una ocupación más racional del territorio, favoreciendo las operaciones urbanísticas de renovación o regeneración urbana frente a las de ensanche. Para ello, esta Ley Foral apuesta por introducir instrumentos y medidas que favorezcan esas actuaciones en suelo urbanizado frente a la casi exclusiva alternativa anterior de la expansión de la ciudad en base a nuevas y caras infraestructuras y segmentación de usos que definían un modelo difuso y consumidor de recursos. Estas medidas se asientan en una novedosa regulación de las actuaciones de renovación urbana en suelo urbano y en una clara apuesta por la flexibilidad y autonomía municipal del planeamiento en esta clase de suelo».

⁶⁹¹ Código de Urbanismo de Navarra, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 3 de septiembre de 2019, Boletín Oficial del Estado, 237 páginas, recuperado el 5 de octubre de 2019. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=077_Codigo_de_Urbanismo_de_Navarra&modo=1

⁶⁹² En relación a la Ley Foral 5/2015 puede verse J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (coordinador), I. ARAGÓN y L.LAMANA (2017); J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (2016: 59-85) y (2015:67-90).

El logro de objetivos y de la finalidad de toda la acción territorial y urbanística (art.2.2 TRLFOTU), el desarrollo territorial sostenible, se concreta en la introducción de los vigentes artículos 51, 52 y 53 TRLFOTU en los que se establecen los criterios para el desarrollo del Plan General Municipal y las determinaciones sobre desarrollo y movilidad sostenible⁶⁹³. El legislador navarro apuesta por el mantenimiento y mejora de los tejidos urbanos, el crecimiento compacto (art. 52.1), la mejora de la eficiencia y eficacia energética (art.52.2), la accesibilidad o la expansión en función de necesidades justificadas y la demanda previsible —se elimina la categoría de suelo urbanizable no sectorizado—. Incorpora [art.7. 3) y 4) TRLFOTU] la participación ciudadana al planeamiento y la transparencia mediante un sistema de indicadores o reforzando el papel de las memorias económicas. No introduce novedad alguna en relación a la evaluación ambiental de los planes aunque ya se había aprobado la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, y ello conllevaba una discordancia con la legislación de protección ambiental de la Comunidad Foral. Se mantienen las determinaciones sobre vivienda (art.54) que se habían ido estableciendo en distintas modificaciones a la LFOTU. Supone ello que los planes generales municipales y sus modificaciones preverán una reserva mínima del 50 por ciento de la nueva capacidad residencial para vivienda protegida, llegando al 70 por ciento en Pamplona y sus municipios más cercanos. Al no hacer excepción alguna para las actuaciones en suelo urbano —salvo la posibilidad de solicitar al Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno de Navarra la exención en caso de que incremento sea igual o inferior a 20 viviendas— ello supone una dificultad añadida para actuaciones en la ciudad consolidada. Sí que en relación con los estándares sobre espacios dotacionales y de servicios (art.55.7) en actuaciones en suelo urbano la Ley es mucho más realista y considera que tienen un carácter general y de referencia obligada pero se pueden ajustar por el planeamiento a cada ámbito de actuación de forma razonada y ponderada.

En cuanto a los instrumentos de planeamiento general, la legislación foral no llega tan lejos como la de la Comunidad Valenciana e Islas Baleares. Distingue en el Plan General Municipal dos documentos, diferenciados pero no independientes, que lo componen. La

⁶⁹³ No hace la Ley Foral 5/2015, ni el posterior texto refundido, mención alguna a la igualdad de trato entre mujeres y hombres, o «urbanismo de género». Pero hoy debe integrarse la normativa urbanística con la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre hombres y mujeres, en cuyo artículo 55 se establece la obligación de arbitrar las medidas necesaria en la ordenación territorial, el planeamiento urbanístico y el medio ambiente, para fomentar la participación de las mujeres en el diseño y ejecución de las referidas políticas; tener en cuenta las necesidades de las mujeres y hombres en el ámbito productivo y reproductivo; y en el diseño de los espacios y planificaciones urbanísticas citando aspectos muy concretos de los mismos.

Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio, que ya en la Ley Foral 35/2002 se configuró como un documento preliminar que sustituía el Avance; y el Plan Urbanístico Municipal. La Estrategia tiene un carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico Municipal y define y concreta el modelo de crecimiento de ocupación del suelo, mientras que al Plan Urbanístico Municipal se le reservan los aspectos de ordenación y régimen del suelo. El Plan General Municipal, en el Plan Urbanístico, establecerá la ordenación estructurante para todas las clases de suelo y solo la pormenorizada para el suelo urbano consolidado. El art. 49 TRLFOTU concreta que ha de entenderse por una y otra, limitando de forma muy consciente las determinaciones de ordenación urbanística estructurante en suelo urbano y urbanizable⁶⁹⁴. En cuanto al planeamiento de desarrollo, la legislación foral crea un instrumento —Plan Especial de Actuación Urbana— específico, genérico y único para cualquier actuación en suelo urbano, con capacidad de establecer, modificar o desarrollar cualquier determinación, estructurante o pormenorizada, en suelo urbano (art.61.2 TRLFOTU). Se configura como un potente instrumento de aprobación exclusivamente municipal para la ordenación del suelo urbano⁶⁹⁵, ya sea mediante actuaciones sistemáticas en suelo urbano no consolidado previstas en el Plan; mediante la modificación de las mismas; o a través de actuaciones de dotación, actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas de las previstas en el art. 62 TRLFOTU. Por último resulta interesante citar la Disposición Adicional Octava, tímido intento del legislador navarro de minimizar el problema de la «mortalidad judicial» de los planes por defectos formales. Un planeamiento que haya sido declarado nulo por sentencia judicial «podrá tramitarse de conformidad al procedimiento vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquel». Y todos los informes sectoriales que hubieran sido positivos, cuando no hubiera cambiado la normativa con la que se emitieron, «se incorporaran automáticamente a la nueva tramitación, sin que sea necesario volver a solicitarlos o emitirlos,...». El objetivo es doble. Facilitar una tramitación en que no sea necesaria, por ejemplo la participación pública incorporada en la Ley Foral de 2015. Y evitar la solicitud y reiteración de informes de compleja, y sobre todo, de dilatada emisión en el tiempo —como es el

⁶⁹⁴ La práctica de los informes del Departamento competente en materia de urbanismo está haciendo una lectura expansiva del art. 49.1 TRLFOTU, en concreto de «los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro», y exigiendo al PGM muchas más determinaciones como estructurantes que las que a mi juicio contempla la Ley. Supone ello que el intento de aligerar de contenidos y determinaciones no esenciales al Plan no está resultando cumplido.

⁶⁹⁵ M.RAZQUIN LIZARRAGA (2015:23-48) hace una severa crítica a algunos aspectos de la Ley Foral 5/2015 que a su juicio no van a contribuir a lograr sus objetivos de cambio de modelo urbanístico. En concreto se refiere a la amplitud que se otorga a los convenios de gestión, el papel — a su juicio— determinante del Gobierno de Navarra en la aprobación del plan general municipal; o la facilidad de modificar las determinaciones estructurantes.

caso de los Organismos de Cuenca— que nada tengan que ver, por ejemplo, con la falta de un documento o informe o con el no sometimiento a un nuevo periodo de información pública.

La Comunidad de Castilla-La Mancha también optó por acudir a la refundición en 2010 —mediante Decreto-Legislativo 1/2010, de 18 de mayo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística— de sus normas en la materia. La Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo había modificado el anterior texto refundido de la LOTUA de 2004⁶⁹⁶. No se modifican los artículos 4, 5 y 6 de la Ley del TRLOTUA-2004, que era donde se establecían los criterios de actuación pública en el territorio y los fines de la actividad territorial y urbanística. En ellos, sin hacer mención expresa del desarrollo urbano sostenible, se establece que la utilización o uso del suelo se deberá hacer conforme a: criterios de desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, la armonización del desarrollo económico y social con la preservación del medio ambiente, y la promoción de la cohesión e integración social. En línea muy similar con todas las legislaciones de los primeros años del siglo XX se atisba la preocupación del legislador por la sostenibilidad pero sin concretar esa formulación explícita que vimos en la legislaciones más pioneras (Cataluña y País Vasco) y desde 2007 en el Estado. La Ley de 2009 modificó el apartado 13 de la Disposición Preliminar de la Ley que establece los niveles de densidad poblacional en relación con la calidad de vida urbana y el nivel de dotaciones⁶⁹⁷. Pero los niveles de densidad poblacional quedan muy alejados de un modelo urbano que permita hablar de densidad y compacidad. Más bien parece entenderse que a menor densidad mayor calidad de vida, algo que vengo exponiendo que considero incorrecto y contrario a un modelo sostenible⁶⁹⁸.

Las Comunidades que acometen reformas puntuales de sus leyes en estos años, sin llegar a la formulación de una nueva norma o la refundición de las existentes, son Cantabria, La Rioja, Madrid, Principado de Asturias y Andalucía. Esta última, así como la Comunidad de Madrid, están en proceso de elaboración de un nuevo texto legal.

⁶⁹⁶ Código de Urbanismo Castilla-La Mancha, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 460 páginas, recuperado el 6 de octubre de 2019. https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=068_Codigo_de_Urbanismo_de_Castilla-La_Mancha&modo=1

⁶⁹⁷ La realidad urbana de la Comunidad de Castilla-La Mancha es de un gran territorio poco poblado — 2.031.479 habitantes, con una densidad de 26,7 hab/km²—, con solo una ciudad de más de 100.000 habitantes y cinco de más de 50.000 habitantes. Casi el 60 % de la población vive en municipios de menos de 20.000 habitantes.

⁶⁹⁸ Establece un densidad baja de entre 13-25 viviendas hectárea; media de entre 25-42 viv/ha; alta entre 42-66 viv/ha, y muy alta la que supera las 66 viv/ha.

En Cantabria se mantiene vigente la Ley de 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo⁶⁹⁹ que ha sido objeto de modificaciones importantes mediante la Ley 6/2010, de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como mediante leyes sectoriales que protegen el ámbito del litoral (Ley 5/2002 y 2/2003) y el Paisaje (Ley 4/2014)⁷⁰⁰. A mi juicio la más importante en lo que al modelo de territorio es la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, en la que se fija la capacidad de acogida territorial (art.11 a 13). Se entiende por capacidad de acogida el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a sus características demográficas, sociales, actividad económica, recursos, etc. Se calcula de forma objetiva —art.12—. El planeamiento general de cada municipio propondrá un crecimiento para cada uno de los núcleos del municipio, y se adaptará a la posibilidad real de obtener los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento. Esta forma de objetivar el crecimiento posible en los municipios del litoral resulta, así como los criterios generales que se establecen en el Plan de Ordenación de Litoral (art. 14 y ss) son un buen ejemplo de la preocupación por lograr modelos sostenibles y racionales frente a modelos muy expansivos en que priman otros factores de desarrollo.

En La Rioja sigue vigente la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación de Territorio y Urbanismo de la Rioja, modificada mediante la Ley 3/2019, de 18 de marzo, para reforzar aspectos de disciplina urbanística. El art. 2 de la LOTUR cita entre los fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio lograr un desarrollo sostenible y equilibrado del mismo, así como promover un desarrollo económico y social de forma sostenible. El art. 3, finalidades de la actividad urbanística, reitera los principios y fines que reproducían casi literalmente todos los títulos preliminares de las leyes de esa generación. El Principado de Asturias sigue manteniendo como norma reguladora del territorio el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que refundía las disposiciones vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo —Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Urbanismo— que ha sufrido cinco modificaciones, la última mediante Ley 4/2017, de 5 de mayo⁷⁰¹. El Decreto

⁶⁹⁹Anulada parcialmente por la STC 254/2015, de 30 de noviembre.

⁷⁰⁰Código de Urbanismo Cantabria, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 15 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 176 páginas, recuperado el 12 de octubre de 2019. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=073_Codigo_de_Urbanismo_de_Cantabria&modo=1

⁷⁰¹ Código de Urbanismo del Principado de Asturias, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 15 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 434 páginas, recuperado el 12 de octubre de

278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias introducen criterios de sostenibilidad en la planificación «siguiendo los planteamientos que sobre medio ambiente urbano se están realizando en la Unión europea». Para el ejecutivo asturiano

«el Plan General de Ordenación debe reflexionar sobre cuáles han de ser las edificabilidades y las densidades de ocupación más adecuadas para racionalizar el consumo del escaso suelo, atenuando así la movilidad en vehículo particular y favoreciendo el desarrollo del transporte público, y garantizar que las reservas para equipamientos y zonas verdes sean eficientes para conseguir una mezcla de usos, evitando el monocultivo residencial y favoreciendo el dinamismo de las tramas urbanas de nueva creación».

El legislador desecha la «idea de plantear un parámetro de densidad mínima como herramienta adecuada para alcanzar dichos fines,...». En el artículo 7 —en desarrollo del art. 4 TROTUA— se establecen los principios generales de la ordenación territorial y urbanística entre los que se encuentra «el desarrollo territorial y urbano sostenible». El art.12, facultades urbanísticas del planeamiento, concreta normativamente lo manifestado en el Preámbulo sobre el modelo de ciudad.

La realidad es que en esta generación de leyes los principios, fines y objetivos quedaban formulados como declaraciones programáticas en los primeros artículos, con más bien poca efectividad en el desarrollo posterior, en el que el articulado iba reproduciendo o acomodando a su realidad los aspectos que desde 1956 ocuparon a las leyes y reglamentos urbanísticos en cuanto a planeamiento, gestión y disciplina. Parece como si en estas tres comunidades autónomas no hubieran considerado necesario adecuar su norma a la nueva realidad, bastando con la aplicación de la legislación básica estatal en la materia con un desarrollo reglamentario que, como en el caso asturiano, los incorpora plenamente.

La Comunidad de Madrid aprobó el 17 de julio de 2001 la Ley 9/2001, del Suelo, que con distintas modificaciones, la última de 18 de mayo de 2018, sigue hoy vigente⁷⁰². La Ley

2019, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=026_Codigo_de_Urbanismo_del_Principado_de_Asturias&modo=1

⁷⁰² Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, selección y ordenación Ángel M^a Marinero Peral, edición actualizada a 22 de julio de 2019, Boletín Oficial del Estado, 222 páginas, recuperado el 13 de octubre de

madrileña resulta un paradigma de la legislación autonómica posterior a la LRSV de 1998. No se encuentra el menor atisbo de ruptura o modulación de la legislación urbanística tradicional, ni la menor referencia directa o expresa a la sostenibilidad como principio rector. Pero sí que el legislador madrileño ha reconocido que su pretendida política liberal respecto del suelo suponía una anómala situación. Este reconocimiento lo encontramos en el Preámbulo de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre⁷⁰³, de modificación de la LSCM. Esta modificación suprime el más que llamativo apartado 8 del artículo 39 de la LSCM —introducido por el art. 13 de la Ley 3/2007, de 26 de junio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid—. Este apartado establecía que

«no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...».

El reconocimiento es tan expreso que merece la pena su atenta lectura

«La realidad es que esta modificación restrictiva y en nada liberal, ha generado un caos urbanístico según la opinión de todos los expertos, favoreciendo ciudades expansivas, por todo el territorio de nuestra Comunidad, limitando las capacidades pormenorizadas de los posteriores planeamientos de desarrollo, siendo paralizados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio, debido a la perversión en la redacción del texto de la propia norma, así de sus aclaraciones posteriores, como por ejemplo, con la aprobación posterior de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, y más concretamente con su disposición adicional séptima.

2019. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=080_Codigo_de_Urbanismo_de_la_Comunidad_de_Madrid&modo=1

⁷⁰³ «Desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad. Esta ausencia de desarrollo ha venido motivado por la generación y modificación de textos normativos que los anteriores Gobiernos Autonómicos aprobaron bajo mayorías absolutas, con objeto de generar desarrollos urbanísticos más humanos, provocando exactamente un efecto contrario al esperado amparados bajo el paraguas de la especulación. Todo esto, se produjo, entre otros motivos, por la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a través del artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid».

Esta limitación de alturas ha esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad».

La Comunidad que había hecho del paradigma de la liberalización del suelo una de sus políticas desde 2001, y especialmente a partir de 2007, tuvo que reconocer su fracaso ocho años después. Y ello, lejos de lograr los objetivos anunciados desde la LRSV, lo que había supuesto era un desastre para el territorio y el colapso económico del sector.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad remitió a la Asamblea de Madrid, mediante acuerdo de 4 de abril de 2017, un nuevo Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid que se encuentra en tramitación. Este Proyecto parte de la necesidad más que evidente de elaborar un texto nuevo y completo de legislación urbanística para evitar la dispersión y distorsión normativa⁷⁰⁴. Pero la Exposición de motivos es muy clara en aspectos tales como la complejidad en la elaboración y tramitación de planes generales, sobre todo en

⁷⁰⁴ A modo de ejemplo de esa situación a la que se ha llegado y que genera una indudable oscuridad e inseguridad jurídica, véase la propia justificación de Proyecto: «Invocando estos y otros títulos competenciales, el legislador estatal ha promulgado diversas leyes que son, como decimos, presupuesto y “techo” normativo para el legislador autonómico. En primer lugar y por razón de la materia, lo son especialmente dos normas estatales: el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU), que ha dotado de unidad normativa a la legislación del suelo vigente y a las nuevas previsiones sobre regeneración, rehabilitación y renovación urbana surgidas con la Ley 8/2013, de 26 de junio; y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos. De igual forma, por su alcance, esta Ley que ahora se tramita se adapta también a las exigencias de otras leyes estatales como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Pues bien, la adaptación a este complejo y, en algunos casos, novedoso panorama legislativo desaconsejaba de por sí acudir a la mera reforma parcial de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Ésta es una de las razones que motivan su total derogación y sustitución por un texto elaborado ex novo. Pero no es la única. Durante los años de vigencia de la Ley 9/2001, de 17 de julio, diversas leyes autonómicas, aun regulando cuestiones ajenas al urbanismo, han ido introduciendo cambios en el panorama legislativo que han afectado al contenido de la misma, bien modificándola, bien desplazando su contenido. Entre ellas, y sin ánimo exhaustivo, se pueden citar la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las leyes de Medidas Fiscales y Administrativas de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial de la Comunidad de Madrid, o la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

pequeños y medianos municipios. Así, de los 170 municipios de la Comunidad solo 20 habían adaptado su planeamiento a la LSCM. Y también es muy explícita en la necesidad de acompasar el urbanismo madrileño a la nueva realidad social y legal

«La sostenibilidad urbana, la cohesión territorial, la movilidad sostenible, la accesibilidad universal como garantía de la no discriminación de personas con diversidad funcional, la eficiencia energética, la mejora del medio ambiente urbano, la transparencia en la actuación pública o la promoción y potenciación de las actuaciones sobre la ciudad consolidada son algunos de los nuevos retos que adquieren carta de naturaleza con esta Ley».

Si finalmente se aprueba la legislación madrileña se incorporará plenamente a la última generación de planes urbanísticos que vimos en el bloque primero.

Como conclusión se puede afirmar que, con mayor o menor intensidad en su formulación programática, todas las CCAA han asumido el desarrollo sostenible como objetivo de la actividad urbanística. Y que la mayoría de las legislaciones autonómicas han incorporado preceptos muy concretos para implantar el modelo de desarrollo urbano sostenible como modelo paradigmático y único del planeamiento urbanístico general.

2. Incorporación al planeamiento urbanístico del modelo de desarrollo urbano sostenible como principio rector del mismo.

El cambio de paradigma en nuestro ordenamiento urbanístico que supone la LS07 tendrá su reflejo más inmediato en el planeamiento general. Desde la referida Ley de Suelo, y las distintas leyes autonómicas que expuse en el presente apartado, no cabe entender un plan urbanístico que no sea, y justifique, que su modelo es sostenible⁷⁰⁵. Ello no supone que esté determinado el contenido que los planes deben tener para poder considerar los mismos sostenibles. La fijación del mismo va a variar según las leyes autonómicas pero sobre todo va a ser necesaria una construcción caso a caso, en cada plan, y que puede ir variando en función del momento y de las exigencias sectoriales. Habrá, a mi juicio, elementos del modelo mucho más claros, que pueden derivar directamente de la normativa autonómica —por ejemplo lo inadecuado del modelo de ocupación del territorio difuso; las bajas densidades, la zonificación

⁷⁰⁵ Esa misma opinión es manifiesta A.M.MORENO MOLINA (2008:75) para quien «no se trata de una mera vitola o etiqueta de “marketing”, sino de un requisito legal obligatorio...».

extrema, etc—, pero otros deberán contemplarse y analizarse en función de cada situación, legislación sectorial y en cada momento. Como ya sabemos, el plan general es el instrumento de ordenación integral del territorio así como pieza esencial del ordenamiento urbanístico desde la LS56. Entre sus funciones básicas se encuentra la de establecer la estructura general de la ordenación urbanística de un municipio; o lo que es lo mismo: el modelo de desarrollo territorial y urbano —modelo de ciudad, art. 3 TRLS76—. Pero desde la entrada en vigor de la LS07, ese modelo deberá responder al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible de carácter general y básico establecidos en el art. 3 del TRLSyRU, y atender a las condiciones básicas de la igualdad de los derechos y deberes de los ciudadanos —estatuto básico del ciudadano; estatuto jurídico de la propiedad del suelo; y de la promoción de las actuaciones de urbanización— previstas en el Título I. Sin embargo, como ya expuse en el capítulo Segundo, el concepto mismo de plan general ha sufrido un progresivo, profundo y quizás irreversible deterioro que ha hecho que cada vez resulte más complejo y arriesgado para un ayuntamiento emprender el largo e incierto camino de la formulación o revisión de un nuevo plan general de ordenación urbana. Las razones de esta situación serían varias. Por una parte tendríamos que hablar de la cada vez mayor complejidad documental y de tramitación de estos instrumentos, a los que se han ido sumando contenidos e informes sectoriales que los han convertido en instrumentos técnicos cada vez más complejos e irreconocibles, donde muchas veces lo menos importante es la ordenación urbanística y la ciudad que se proyecta. Y por otra parte, de la creciente inseguridad jurídica que supone la elaboración de un plan, tanto por la legislación cambiante, sustantiva y sectorial que puede hacer —como ya vimos en el capítulo Segundo en el ejemplo de Tudela (Navarra)⁷⁰⁶, que comenzó su elaboración con una normativa estatal y autonómica para terminar con otras bien distintas— como por la más que probable anulación del plan si es recurrido, como analizare en este punto. Del mismo modo, tenemos que prestar atención a la propia estructura y contenidos del plan, que no da respuesta a las necesidades puntuales e inmediatas de las administraciones ni de los ciudadanos. Sus procesos de toma de decisiones son tan largos y en los mismos se debe incorporar la concreción de las facultades del derecho de propiedad del suelo; los usos e

⁷⁰⁶ En Aragón el caso de Tarazona también puede resultar paradigmático. El Plan vigente se aprobó el 23 de mayo de 1985. En el año 2000 se contrató la revisión del PGOU. El 31 de enero de 2002 se aprobó someter a información pública el Avance de la revisión del PGOU. El 25 de marzo de 2015 se acordó, tras 13 años, aprobar inicialmente el PGOU. Tras más de un centenar de alegaciones y del informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro (6 de septiembre de 2017) que conlleva un cambio sustancial del Plan, éste se somete a nueva información pública. Pendiente en octubre de 2019 del informe del INAGA, todavía no se ha producido la aprobación provisional del PGOU. Es decir, 19 años desde el inicio de los trabajos y todavía no ha alcanzado el último traite en le Ayuntamiento. En este tiempo se han aprobado al menos tres leyes, y dos textos refundidos, de contenido básico para el Plan —LS07, LRRRU y LEA—; y una Ley y un texto refundido en Aragón.

intensidades de uso en cada parcela; y las técnicas que permitirán la equidistribución, la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones previstas, etcétera, que los hacen muy difíciles de aprobar en unos plazos razonables. Y por ello algunas legislaciones autonómicas, como vimos en el apartado anterior, han comenzado a buscar alternativas al modelo actual para configurar un plan general de carácter más estratégico, despojado de su relación con el derecho de propiedad, la clasificación y calificación de suelo, o al menos limitando al máximo estos conceptos. La prueba de esta situación es, como ya vimos, que se ha producido desde los años finales del siglo XX una dialéctica plan-proyecto urbano sin un predominio absoluto de uno u otro modelo, pero con una cada vez más alarmante tendencia a no afrontar planeamientos generales.

En el cuadro siguiente se repasa la situación (a fecha junio de 2019) del planeamiento general en todas las capitales de CCAA, Ciudad Autónoma y Provincia, así como en las ciudades mayores de 200.000 habitantes aunque no sean capitales. Son 64 ciudades de los 8.115 municipios de España —el 0,80 %— en las que viven 17.562.049 habitantes, el 37,35 % de la población de España. La primera conclusión que me interesa resaltar es que solo 17 planes generales han sido aprobados después de mayo de 2007⁷⁰⁷. Podemos por tanto afirmar que solo 17 —pues Badajoz y Santiago de Compostela aprobaron definitivamente su plan en agosto y noviembre de 2007, lo que hace difícil que pudieran adaptarlo realmente a la LS07— planes generales de los municipios analizados se han aprobado siendo vigente la LS07, y por tanto estando el principio de desarrollo urbano sostenible como modelo⁷⁰⁸. La mayoría de los planes (24) fueron aprobados durante la vigencia de la LRSV, si bien como en el bloque anterior, dos planes (Elche y Almería) lo fueron escasos meses después de la aprobación de la misma. Sevilla, Zaragoza, Murcia, Vitoria o Ávila son algunas de las ciudades que siguen teniendo sus planes aprobados durante la vigencia de la LRSV. Por tanto la base conceptual de una gran mayoría de los planes vigentes en las grandes ciudades españolas es la legislación que la LS07 venía a sustituir y superar, y que se puede concluir que posibilitaba un modelo y desarrollo urbano insostenible y muy alejado del que se deriva de la legislación vigente. Muy pocos de estos planes han sido adaptados parcialmente y/o homologados a sus leyes autonómicas, y en algunos casos

⁷⁰⁷ Según expone F.E. RAMALLO LÓPEZ (2018:236) solo el 11 % de los municipios españoles tiene algún tipo de figura aprobada conforme a la legislación del suelo que arranca en 2007-2013. Esta autora es muy crítica con la escasa utilización que se hace de los instrumentos de ordenación territorial, el escaso desarrollo de este tipo de planes integrales y de naturaleza general para el territorio.

⁷⁰⁸ Si bien 4 de los mismos fueron anulados judicialmente y no están en vigor —Santa Cruz de Tenerife, Castellón de la Plana, Tarragona y Zamora—.

—2— se ha iniciado la tramitación de su revisión. No deja de resultar significativo que el esfuerzo planificador de muchas ciudades en la última década del siglo XX y primera del siglo XXI — no podemos olvidar que el plazo de formulación, redacción y aprobación de un plan no suele ser inferior a ocho o diez años— no se haya repetido después del año 2007. Dos razones a mi juicio lo explican. De una parte que los planes aprobados en los años 2000 clasificaban tanto suelo —como vimos en el capítulo Tercero— que no se iba a desarrollar por causa de la crisis, por lo que no había tensión de suelo alguna, pero tampoco se quería desclasificar por si ello generaba derechos indemnizatorios por cambio de planeamiento no habiendo transcurrido los plazos previstos el plan. De otra, la complejidad y dificultad de un proceso de revisión del plan general hacían que ninguna corporación diera prioridad a esa tarea, cuando el Ayuntamiento y el municipio estaban inmersos en otras cuestiones mucho más acuciantes; y el miedo, que comenzaba a hacerse patente a que tras años de trabajo, se pudiera declarar la nulidad del planeamiento aprobado con tanto esfuerzo. El plan, y en general el urbanismo, se volvió invisible durante años. El plan no se desarrollaba, con lo que el modelo expansivo que generalmente contenía, y que estaba en contradicción con el definido por la LS07, no se ejecutaba, sino que más bien la preocupación de muchos propietarios, promotores y bancos, era cómo revertir esa situación, cómo limitar la posibilidad de que el ayuntamiento exigiese el cumplimiento, urbanización o pago de los costes de urbanización, de sectores de suelo ya ordenado con anterioridad a 2007. Es por lo que a mi parecer los planes elaborados conforme a la LRSV se volvieron ineficaces, salvo en aquellos que se referían al suelo urbanizado, y no suponían una contradicción con el nuevo modelo de desarrollo sostenible, por lo que no se hacía necesaria su revisión. Esta situación sufrirá su contraste con la realidad en los años finales de la segunda década del siglo XXI, cuando se inicie en algunas ciudades una recuperación de la demanda de viviendas.

El siguiente bloque, 10 planes, serán aquellos que se elaboran en la vigencia de la LS90-TRLS92 (julio 1990-abril 1998). Ciudades como Madrid, Santander, Jaén o Huesca, componen este bloque, si bien alguna de ellas vio cómo eran anulados sus planes en la segunda década del siglo XXI, y revivió acto seguido los planes generales anteriores, como luego expondré. Por último, el bloque más sorprendente, por lo numeroso y por la importancia de algunos de los municipios del mismo —Barcelona, Valencia o Bilbao— es aquel que continúa con planes aprobados antes de 1990, es decir, en base al TRLS76. Son 11 municipios, de los cuales en Barcelona, Badalona y Hospitalet de Llobregat sigue vigente el Plan General Metropolitano de

1976, al que ya hicimos referencia en el capítulo Tercero, y que después de más de 40 años no ha sido sustituido por un nuevo planeamiento metropolitano o local.

TABLA I

CIUDAD	FIGURA URBANISTICA	FECHA APROB DEF		LEGISLACION DE APLICACIÓN	
MADRID	PGOU	17.04.1997	Compendio Normas Urbanísticas,2017	TRLS92	Anulación TS subsanación defectos, sept.2012
BARCELONA	PGMOU (Metropolitano)	14.07. 1976		LS75-TRLS76	
VALENCIA	PGOU	28.12.1988	TR 22.12.1992	TRLS76	
SEVILLA	PGOU (Revisión 1987)	19.07.2006		LRSV	
ZARAGOZA	PGOU (Revisión)	13.06.2001	TR diciembre 2007 (20.06.2008)	LRSV	
MALAGA	PGOU (Revisión-adaptación)	01.07.2011		TRLS08-Ley 7/2002	
MURCIA	PGMO (Adaptación)	26.12.2005 / 20.07.2006		LRSV-LSRM	
PALMA DE MALLORCA	PGOU	23.12.1998	TR Normas Urbanísticas, marzo 2006	LRSV	
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	PGO2012	29.11. 2012	ADAPTACIÓN PLENA TRLOTENC	TRLS08-TRLOTENC	
BILBAO	TRPGOU	27.12.1994		TRLS92	
ALICANTE	PGMOA	27.03.1987	TR Nº 6 (ABRIL 2011)	TRLS76	Revisión anulada. 2015
CORDOBA	PGOU (Revisión)	21.12.2001	TR 18.03.2003	LRSV	En Revisión en 2019
VALLDOLID	PGOU	18.08.2003		LRSV	
VITORIA-GASTEIZ	PGOU (Revisión)	27.12.2000	TR 31.03.2003	LRSV	
A CORUÑA	PGOM (Revisión)	25.02.2013	TR Mayo 2013	TRLS08	
GRANADA	PGOU	09.02.2001	Adaptación LOUA 26.02.2009	LRSV-LOUA	En revisión 2017
OVIEDO	PGOU	25.03.2006	Normativa conoslidada, dic.2013	LRSV	
SANTA CRUZ DE TENERIFE	PGO	30.07.2013	Adaptación TRLOTENC , 30.11.2005	LS07	Anulación 2017
PAMPLONA	PM	18.12.2002	Homologación LFOTU, 12.04.2007	LRSV-LFOTU 35/2002	
ALMERIA	PGOU	24.06.1998	Adaptación parcial LOUA, oct.2018	TRLS92-LOUA	
SAN SEBASTIAN-DONOSTIA	TRPGOU	23.10.2009	TR 25.06.2010	TRLS08	
BURGOS	PGOU (Revisión-adaptación)	28.03.2014		TRLS08	
ALBACETE	PGOU (Revisión-adaptación)	17.03.1999		LRSV	

SANTANDER	PGOU (Revisión)	17.04.1997		TRLS76	Anulación PGOU 2012
CASTELLON DE LA PLANA	Normas urbanísticas tramitadas de urgencia	21.12.2012	Prorrogadas 28.12.2018	TRLS08	Anulación PGOU 2000. En tramitación PGE 2018
LOGROÑO	PGM (Revisión-adaptación)	26.02.2002		LRSV-LOTUR	Avance ordenación 2008.
BADAJOS	PGM	07.11.2007		LRSV	
HUELVA	PGOU	13.10.1999		LRSV	Adaptación. Apro, Ayt. Marzo 2011
SALAMANCA	PGOU (Revisión-adaptación)	22.01.2007		LRSV	
LLEIDA	PGOU	23.12.1998	TR 2001	LRSV	POUM, aprob. Inicial 2018
TARRAGONA	POUM	30.06.2011	TRPOUM 14.05.2013	TRLS08-Leu 8/2010	Anulación STSJ Cataluña 2018
LEON	PGOU	04.08. 2004		LRSV	
CADIZ	PGOU (Adaptación-revisión)	24.11.2011		TRLS08-LOUA	
JAEN	PGOU 1996	11.04.1996		TRLS92	Anulación revisión PGOU 2014-2016
OURENSE	PGOU	16.09.1986		TRLS76	Revisión aprob. inicial nov.2011
GIRONA	PGOU (Revisión)	28.02.2002		LS90	
LUGO	PGOM	29.04.2011	TR 19. O1. 2012	TRLS08	
SANTIAGO DE COMPOSTELA	PGOM	03.08.2007	TR 2008	LS07	
CÁCERES	PGM (Revisión-adaptación)	15.02.2010		TRLS08	Actualizado 10.09.2018
MELILLA	PGOU (Revisión-adaptación)	30.10.1995		TRLS92	Revisión aprob. inicial 2012
CEUTA	PGOU	15.07.1992		LS90	
GUADALAJARA	PGOU (Revisión-adaptación)	10.09.1999		LRSV	Avance POU (2009)
TOLEDO	PGOU	10.11.1986		TRLS76	Anulación POM de 2007(TSJ 2014; TS marzo 2018)
PONTEVEDRA	PGOU	18.12.1989		TRLS76	Plan Básico Autónomo (julio 2018)
PALENCIA	PGOU	16.10.2008		LS2007	
CIUDAD REAL	PGOU (Revisión-adaptación)	02.05.1997		TRLS92	
ZAMORA	PGOU (Revisión-adaptación)	05.07.2011		LRSV	Anulación parcial TSJ 2009, STS 2016
MERIDA	PGOU	19.07.2000		LRSV	
AVILA	PGOU (Revisión)	01.06.2005		LRSV	
CUENCA	PGOU	20.12.1995	TR Normas Urbanísticas, octubre 2015	TRLS92	REVISIÓN POM 2020-2050
HUESCA	PGOU (Revisión)	09.05.2003	TR publicado 6.06.2008	LRSV	
SEGOVIA	PGOU (Revisión)	27.12.2008		LS07	

SORIA	PGOU (Revisión-adaptación)	10.03.2006		LRSV	
TERUEL	PGOU	24.01.1985		TRLS76	
VIGO	PGOU	29.04.1993		LS90	Anulación PGOU-2008, ST nov.2015
GIJON	PGO (Revisión)	30.01.2019		TRLSyRU	
HOSPITALET DE LLOBREGAT	PGMOU (METROPOLITANO)	14.07.1976		LS75-TRLS76	
ELCHE	PG	25.05.1998	TR Normativa Urbanística, abril 2014	TRLS92	
TARRASA	POUM y PAUM	04.07.2003	TR 31.10.2013	LRSV	
BADALONA	PGMOU (METROPOLITANO)	14.07.1976		LS75-TRLS76	
CARTAGENA	PGMO	09.04.1987		TRLS76	Anulación Revisión PGMO 2012, STS junio 2016
JEREZ DE LA FRONTERA	PGOU (Revisión-adaptación)	17.04.2009		LS07	
SABADELL	PGO Comarca urbanística de Sabadell	23.09.1978		TRLS76	
MOSTOLES	PGOU (Revisión-adaptación)	15.01.2009		LS07	

En términos generales los ayuntamientos han venido adoptando dos estrategias. No emprender el proceso de revisión del planeamiento y acompañar su actividades a homologaciones y/o adaptaciones a la legislación autonómica sin alterar el modelo urbano ni las determinaciones de ordenación; y a modificaciones puntuales que les permitiesen desarrollar proyectos más o menos singulares⁷⁰⁹. O acometer la revisión del planeamiento, con un cambio del modelo, y desde 2007 con la asunción de los principios de desarrollo sostenible —en aquellas CCAA que no las hubieran incluido con anterioridad en su legislación—, con incierto resultado. Digo con incierto resultado pues, como a continuación desarrollaré, tras años de trabajo, los planes revisados podían acabar anulados por los tribunales⁷¹⁰, o estancada y paralizada su tramitación por razones y circunstancias muy variadas —políticas, técnicas, de oportunidad, etcétera—. Ello no impide que trece municipios de los analizados tengan un planeamiento en el que deberían estar, por su fecha de aprobación posterior al 2008-2009, plenamente adaptados y asentados los principios de desarrollo urbano sostenible de la legislación

⁷⁰⁹ Bilbao, por ejemplo, ha aprobado 195 modificaciones puntuales y 60 de la normativa urbanística.

⁷¹⁰ Caso de Castellón de la Plana (PGOU 2000), Ourense (2003), Gijón (2011), Santander (PGOU 2012), Jaén (PGOU 2014), Toledo (POM 2007), Zamora (PGOU 2011), Vigo (PGOU 2008), Santa Cruz de Tenerife (PGO 2013), Tarragona (POUM 2013) o Cartagena (PGMO 2012).

de 2007⁷¹¹. Y al menos diez municipios de los analizados están en proceso de tramitación y aprobación de una revisión o nuevo instrumento urbanístico general —generalmente en fase inicial—⁷¹². Si algo resulta evidente a mi juicio, no es que los ayuntamientos no hagan o no quieran hacer suyos los principios de desarrollo urbano, ni los principios de desarrollo sostenible, ni el nuevo modelo urbano de movilidad ni de cohesión social, ni la preocupación por la vivienda protegida o por la renovación urbana, sino que lo que no quieren hacer suyo es el largo y complicado proceso que supone elaborar un nuevo planeamiento general que en el mejor de los casos, y tras casi un década, les permitirá contar con un instrumento de difícil gestión y manejo que posiblemente creará más problemas que los que resuelva en el día a día municipal y que puede que el día de su aprobación ya haya quedado superado por nuevas realidades. Las legislaciones autonómicas, como ya he expuesto en el presente capítulo, están buscando alternativas a este modelo de plan general, diferenciando planes o determinaciones estructurales de pormenorizadas que configuren o dos instrumentos distintos en unos casos, o al menos dos fases o documentos bien diferenciadas y con objetivos distintos.

A modo de ejemplo de los planeamientos generales más recientes o en revisión, encontramos distintos e interesantes enfoques con el común denominador de incorporar todos ellos como principio rector del planeamiento el modelo de desarrollo sostenible como se estableció en la LS07 y TRLS08. No se ha analizado el contenido y las determinaciones pormenorizadas, clasificación de suelo, estándares de vivienda protegidas, red de dotaciones, movilidad, etcétera de cada uno de los instrumentos de planeamiento para comprobar si las

⁷¹¹ San Sebastián-Donostia (2009), Palencia (2008), Málaga (2011), Las Palmas de Gran Canarias (2012), A Coruña (2013), Burgos (2014), Cádiz (2011), Lugo (2011), Cáceres (2010), Segovia (2008), Gijón (2019), Jerez de la Frontera (2009) y Móstoles (2009).

⁷¹² Córdoba, Granada, Castellón de la Plana, Logroño, Lleida, Ourense, Melilla, Guadalajara, Pontevedra y Cuenca. También Zamora, ejemplo de esta situación, anunciaba en marzo de 2019 su intención de modificar el PGOU de 2011 en el siguiente sentido: «El Ayuntamiento de Zamora llevará a efecto la anunciada modificación del Plan General de Ordenación Urbana de 2011 para eliminar de un plumazo el posible desarrollo urbanístico de seis millones de metros cuadrados de suelo situados en la periferia de la ciudad. Francisco Guarido ha anunciado que la propuesta se elevará ante el Pleno antes de la convocatoria de elecciones y que ello supondrá renunciar a la construcción de 26.000 viviendas en Zamora. Cabe recordar que el citado PGOU de 2011 previó un crecimiento de la capital hasta llegar a los 170.000 habitantes; una quimera dada la situación socioeconómica zamorana. Ahora, ese crecimiento máximo y prácticamente inalcanzable se situará en las 140.000 personas.» La Opinión. El Correo de Zamora, de 5 de marzo de 2019. Recuperado <https://www.laopiniondezamora.es/zamora/2019/03/05/ayuntamiento-anuncia-modificacion-plan-urbanismo/1148371.html>. Alicante, por ejemplo, tras años de trabajos, documento aprobado inicialmente en 2009, desistió de la revisión del Plan General que estaba tramitando en 2015 por considerarlo obsoleto y ser necesario otro «más acorde a las necesidades actuales». Logroño, tras tener paralizada la revisión iniciada en 2007, aprobó inicialmente en 2019 un documento que plantea estrategias para la consolidación y regeneración urbana, por una ciudad sostenible y resiliente y en el que prime la cohesión e inclusión social.

mismas han recogido los principios de sostenibilidad enunciados en la Memorias. Me limito en este trabajo a analizar las Memorias justificativas considerando que las mismas habrán informado y conformado el contenido urbanístico sustantivo como no puede ser de otro modo por la propia naturaleza de la Memoria.

El Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga (2011) encuentra su justificación no en un nuevo modelo territorial, sino en una estrategia urbana de desarrollo social y económico que acompañe el proyecto de ciudad⁷¹³. El Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña (Texto Refundido Mayo 2013⁷¹⁴) asume su función territorial como instrumento potente para la gestión de la ciudad y configurador de las “formas urbanas”, pero reconoce que «muchas de las acciones que transforman y forman nuestras ciudades se informan y toman fuera del Plan». El Plan será un vehículo para afrontar una nueva escala metropolitana, re-cualificar la ciudad existente, apoyar la tendencia a una economía de servicios o estimular actuaciones propiciar actuaciones de un “desarrollo durable”. Los principios de la revisión del Plan (apartado 01.2 de la Memoria justificativa, pág. 12-17) son altamente reveladores del modelo propuesto y

⁷¹³ «La revisión del Plan General que contiene este documento no ha tenido su origen ni en una crisis de la estructura del planeamiento general (Plan de 1997), ni en un deseo de sustitución normativa, ni siquiera en una actitud de innovación general. [...] No es pues cuestión de concepción del modelo territorial lo que fundamenta este Plan. Dificilmente, con el tamaño, extensión y consolidación de Málaga, el modelo pueda ser objeto de recambio, y apenas de extensión o cambio de escala. Pero ahora es oportuno reconsiderar el modelo aplicando dos nuevos conceptos, que sin duda van a complementarlo: Los arcaísmos, es decir, las piezas territoriales y los elementos estructurales que se han mantenido sin evolución, que han cumplido un rol en el desarrollo precedente de la ciudad, pero reclaman ya reconsideración. Y las nuevas oportunidades que muestra la ciudad, que han surgido precisamente de la ejecución de los proyectos previstos por los planes anteriores. La síntesis de uno y otro concepto, esto es, redimir la ciudad de sus arcaísmos, y a la vez aprovechar las oportunidades que, o no habían aparecido antes o no habían podido ser apreciadas como tales, es lo que denominamos maduración del territorio urbano. [...] Desde un punto de vista social, las oportunidades han de ser entendidas en relación con dos objetivos: uno es la cualificación y diversificación de los lugares y de los modelos residenciales, y otro se refiere a la dotación de servicios avanzados, a la creación de oportunidades de desarrollo personal y de empleo del tiempo libre. Cualificación residencial y “distrito cultural” son las denominaciones frecuentes que las ciudades aplican a sus estrategias para atraer actividades y población. Málaga ha de asumir objetivos de diversificación, cualificación y animación de sus modelos de residencia, en un intento de corregir la inercia que la está configurando como ciudad densa y monótona, ajena al equilibrio entre urbanización y geografía, que requiere diferenciar las formas de ocupación... valle, montaña, costa. [...] Desde este punto de vista hemos de referir cuatro ámbitos de actividad que deben asumirse como objetivos estratégicos de desarrollo local: Centrar en la ciudad el liderazgo administrativo y empresarial de la actividad económica de la provincia. Desarrollar, precisamente como evolución y maduración de la economía turística, un sector de servicios actual y diversificado. Centrar e impulsar, hasta dimensiones razonables y asumibles en el territorio municipal, la actividad logística excepcional que requiere la potente economía de servicios de la costa. Desarrollar la ciudad como distrito cultural de la Costa del Sol, y como polo atractor de habitantes, de empleo cualificado, de visitantes y de inversión». (Memoria Propositiva, pág. 7-8) Recuperado el 23 de junio de 2019, http://www.malaga.eu/recursos/urbanismo/pgou_ap2/PGOU2011AD1.html

⁷¹⁴ Recuperado, 23 de junio de 2019: [__file:///Users/jramirez/Downloads/01a_MEMORIA%20JUSTIFICATIVA%20\(2\).pdf](http://file:///Users/jramirez/Downloads/01a_MEMORIA%20JUSTIFICATIVA%20(2).pdf)

coincidente con los principios del TRLS08: Ciudad emblemática, singular; más compacta y confortable (incrementando la densidad e intensidad de uso en los centros urbanos, vecindades de usos mixtos y de alta calidad con un amplio rango de usos, incentivando expectativas y estándares en la calidad del diseño urbano, vigilando los usos ineficientes del suelo en casos de baja densidad inapropiada en lugares estratégicos); más conectada, nuevos modelos de movilidad; más sostenible (eficaz uso de los recursos por parte de los diversos grupo sociales, económicos y culturales); más atractiva; más humana y económicamente más equilibrada.

El caso del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona (2011, TR 2013) es paradigmático. En el apartado 4 de la Memoria descriptiva y justificativa, Vol. III, pág. 13-22 se justificaban los objetivos del POUM en base al art.3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: Desarrollo urbanístico sostenible, lo que supone dar respuesta a un nuevo modelo para transformar un territorio fragmentado y complejo; favorecer la cohesión social (nuevos crecimientos en suelo urbanizable desde la perspectiva de la cohesión social, integrando vivienda protegida —20 por ciento del suelo de nuevo desarrollo—; evitando la formación de *guetos* y segregación territorial; política de vivienda social mediante porcentajes de viviendas de protección pública u oficial; rehabilitación y renovación de suelo urbano; preservación y mejora del suelo no urbanizable; nuevas grandes áreas de centralidad, equipamientos y zonas verdes; movilidad sostenible; racionalización de la utilización de los recursos energéticos; conseguir un documento inteligible, claro y pensado desde la gestión. Este Plan fue anulado por la Sentencia nº 123 del TSJ de Cataluña, de fecha 13 de febrero de 2018, por la falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos, según establece la Ley 34/1998, de 7 de octubre, el sector de Hidrocarburos (art. 5).

EL PGOU de Cádiz (2011)⁷¹⁵ supone la respuesta a la aparición de nuevos objetivos o necesidades que afectaban a la estructura general y orgánica del territorio prevista en el Plan de 1995 y la adaptación a la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía y la LS07. El primero de los principios y objetivos generales del Plan (Punto 5 de la Memoria General, pág.16-17) es «el de un desarrollo territorial y urbano sostenible, piedra angular tanto de la Ley 8/2007 como de la legislación autonómica de suelo y vivienda» que ha de concretarse en: medidas eficaces de conservación y mejora de la naturaleza, patrimonio natural y paisaje; «una ocupación eficiente del suelo urbano, proporcionando la mezcla de usos y la funcionalidad de

⁷¹⁵Memoria de ordenación del PGOU de Cádiz. Recuperado el 23 de junio de 2019 en <https://transparencia.cadiz.es/plan-general-de-ordenacion-urbana-pgou/>

infraestructuras y servicios...»; un diseño urbano basado en la accesibilidad universal, igualdad de género, movilidad eficaz, eficiencia energética y prudencia ambiental; establecimiento de indicadores ambientales que permitan el seguimiento y evaluación de la sostenibilidad urbana. El segundo es la mejora de la ciudad existente, especialmente al Casco Antiguo. El tercero el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible. El cuarto es el principio constitucional de participación de la sociedad en las plusvalías urbanísticas. El quinto el derecho de acceso a las dotaciones públicas y equipamientos colectivos en proporción y localización suficiente. El sexto la aplicación de los principios de participación pública transparencia, publicidad y concurrencia. El séptimo la agilización y simplificación de los procesos de planificación, ejecución del planeamiento y gestión urbanística. El octavo «es la construcción de una ciudad coherente en el sentido dada por la Nueva Carta de Atenas...» —Lisboa 2003— (coherencia del espacio construido con el de la ciudad preexistente, coherencia social y económica). El noveno es construir una ciudad desde el espíritu del lugar, preservando y poniendo en valor los atractivos de Cádiz. Y el último es contribuir a consolidar una ciudad justa donde las oportunidades se distribuyan de forma equitativa.

El PGM de Cáceres (2010) —Capítulo 5. Objetivos, páginas 45-61— en los objetivos generales hace suyos los principios de desarrollo sostenible de la LSOTEX y del TRLS08, y entre sus objetivos específicos preconiza la mezcla de usos, actividades y funciones en los nuevos desarrollos; la conservación ambiental; y lograr completar la red de equipamientos comunitarios⁷¹⁶. El PGOU de Segovia (2008) —Memoria Vinculante, Puntos 2 y 3, Estrategia General (págs. 21-37) y Modelo urbano (págs. 38-44)— realiza una interesante evaluación de alternativas de desarrollo urbano (i) limitación del crecimiento al suelo ya clasificado y (ii) nuevos crecimientos en suelo urbanizable, en torno a siete parámetros (impacto sobre la estructura territorial, medioambiental, estructura productiva, sistema de movilidad, infraestructuras básicas, equipamientos, y parque residencial). La conclusión es que se debe optar por la alternativa de crecimiento que resulta coherente con las condiciones establecidas en el art. 81 RUCyL y los objetivos generales de la actividad urbanística (art. 5 RUCyL) y de las Directrices de Ordenación del Territorio de Segovia y su Entorno (DOTSE). El modelo urbano propuesto se concreta en: (i) Consideración de los valores medioambientales del municipio como un activo esencial para los ciudadanos de Segovia; (ii) el patrimonio histórico y cultural del

⁷¹⁶PGM de Cáceres. Recuperado el 23 de junio de 2019, [__https://sig.caceres.es/PGM2010/TOMO_I_MEMORIA/MEMORIA_REFUNDIDO.pdf](https://sig.caceres.es/PGM2010/TOMO_I_MEMORIA/MEMORIA_REFUNDIDO.pdf)

municipio es otro activo esencial; (iii) la atribución a las nuevas infraestructuras de transporte de su justo papel en la definición del modelo territorial.

—«Un crecimiento equilibrado debe tener en cuenta las necesidades de la ciudad existente y crear nuevos tejidos de una manera proporcionada, sin comprometer la coherencia del modelo territorial ni ocupar suelos relevantes en la escala territorial por sus valores paisajísticos o ambientales»—.

(iv) La diversificación de la base económica de Segovia; (v) la búsqueda de una dinámica demográfica favorable para el municipio; (iv) facilitar y ayudar a viabilizar la gestión diaria tanto para los servicios técnicos municipales como para los ciudadanos que los utilizan⁷¹⁷.

El Plan General de Ordenación del Concejo de Gijón (2019) —Memoria Justificativa, III.2 Alcance y objetivos de la revisión del Plan General. Definición del Modelo territorial, págs. 34-38— reconoce que los cambios normativos desde la aprobación del PGO 1999/2002

«han traído consigo un cambio de paradigma al configurar el desarrollo territorial y urbano sostenible como principio jurídico rector de las políticas públicas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo [...] para plasmar dicho principio mediante el impulso y el fomento de actuaciones que conduzcan a la rehabilitación, regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes y limitar la transformación de suelo solo a supuestos necesarios que sirvan para atender a necesidades económicas, sociales y ambientales del territorio y sus residentes en los términos previstas y programados en el PGO en revisión a través de los documentos que lo integran».

El PGO define un modelo territorial que «incidirá en la previsión de una ciudad sostenible: compacta, productiva y sostenible. [...] De igual manera, deberán acometerse soluciones de regeneración urbana, evitando la diseminación de la ciudad; el proceso de consolidación de la ciudad así apuntado, definirá el auténtico Modelo Territorial».

Construido en un intenso proceso de participativo (Programa de Participación Ciudadana de 2014) y tras analizarse tres alternativas urbanísticas a la vista del Documento de Prioridades

⁷¹⁷ PGOU de Segovia, recuperado el 23 de junio de 2029. <http://www.segovia.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/id.464/recategoria.3120/area.22/seccion.135>

trabajo con la ciudadanía⁷¹⁸. El Modelo territorial, urbanístico y ambiental sostenible por el que se opta se basa en criterios en los que se reconoce plenamente el modelo previsto en el TRLSyRU⁷¹⁹.

A la misma conclusión podemos llegar con los planeamientos en fase de elaboración. El Documento de prioridades de la revisión del PGO de Oviedo, aprobado en marzo de 2019, revisa la capacidad residencial del anterior Plan reduciéndola en más de 1.500 viviendas situadas en suelo urbanizable delimitado como inundable por los estudios de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. El Ayuntamiento de Castellón de la Plana está tramitando, desde 2013, el Plan General Estructural (aprobando la propuestas para la formulación del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica en abril de 2019) y Plan de Ordenación Pormenorizada, habiendo concluido la exposición al público de ambos documentos tras su aprobación inicial⁷²⁰.

⁷¹⁸ (i) Actualización Plan vigente 1999-2002, (ii) re tramitación del PGO 2011 que fue anulado por sentencia judicial; (iii) revisión PGO 1999/2002.

⁷¹⁹ «(i) Asentar un Modelo Territorial sostenible y equilibrado desde el punto de vista ambiental (garantizando protección del medio ambiente, de la salud y del patrimonio), social (favoreciendo, entre otras políticas, el mantenimiento de la población en los núcleos rurales con la aportación de los transportes y las dotaciones urbanísticas) y económico (previendo la diversificación económica y la movilización productiva de los recursos territoriales). [...] (iii) Orientar la transformación de la ciudad hacia una expansión superficial contenida y ajustada a los requerimientos, evitando altos consumos de suelo. (iv) Adaptar las previsiones de la normativa vigente a potencialidades de crecimiento verosímiles. (v) Dar cabida a la reindustrialización del Concejo, [...]. (vi) Tener en cuenta todas las dotaciones necesarias para que la máquina de la ciudad funcione, en todas partes del territorio. (vii) Dotar a los distritos de la calidad de todos aquellos Sistemas Locales necesarios para cohesionar y equilibrar las partes de la trama urbana de la ciudad [...]». Memoria Justificativa PGO del Concejo de Gijón, recuperado el 23 de junio de 2019, <http://urbanismo.gijon.es/page/19192-documentacion-pgo-aprobacion-definitiva>

⁷²⁰ El PGOU de Castellón de la Plana fue aprobado definitivamente el 1 de marzo de 2000. Desde entonces hasta 2008 el PGOU fue objeto de intenso desarrollo, a la vez que de algunas modificaciones. Mediante STS de 9 de diciembre de 2008 concluyó el recorrido judicial de las impugnaciones al Plan. El TS anuló el Plan por cuestiones de orden procedimental y formal, ordenado la retroacción del procedimiento de aprobación al momento inmediatamente posterior al acuerdo de aprobación provisional para su sometimiento a un nuevo trámite de información pública por haberse producido modificaciones sustanciales en el documento. En noviembre de 2011 nuevamente el TS anuló «el simulacro de cumplimiento» de su sentencia de 2008, al celebrar incorrectamente un nuevo periodo de información pública toda vez que se limitó a abrir un nuevo plazo de información pública manteniendo todas las determinaciones del PGOU por entender que ninguna había sido declarada nula en la sentencia del TS. En septiembre de 2012, una vez introducidas las modificaciones y cambios considerados pertinentes para dar cumplimiento a la sentencia, acordó someter el mismo a nueva información pública, trasladando el acuerdo a la Sala. La Sala resolvió requerir al Ayuntamiento para que «de persistir en la aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana, lo elabore y tramite conforme a la realidad físico-jurídica existente en el momento de acordar la misma, y por tanto, aplicando la normativa urbanística vigente». Este vacío dejado tras 12 años de aplicación del Plan, llevó a que el 27 de febrero de 2015 el Consell acordara la aprobación de unas Normas urbanísticas transitorias de urgencia para Castellón de la Plana que permitiera la regulación del suelo consolidado hasta la aprobación de un nuevo Plan. En 2017 se amplió la vigencia de las mismas hasta abril de 2019. Documento en tramitación recuperado el 24 de junio de 2019, http://www.castello.es/web30/pages/generico_web10.php?id=cas&cod1=12&cod2=677

El proceso de elaboración del nuevo planeamiento está contando con una participación pública mediante foros y talleres participativos ciudadanos y una intensa campaña de sensibilización y dinamización social en torno al Plan. Los objetivos y directrices del nuevo PGE se fundamentan en la búsqueda de la sostenibilidad del territorio, la preservación de sus valores y la identificación de sus recursos y potencialidades. El Modelo Territorial que propone es una

«ordenación para el municipio que persiga satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población actual y futura, conforme a la capacidad de acogida del territorio, de forma compatible con la conservación y la mejora de sus recursos naturales, y sus valores ambientales y patrimoniales. [...] En el modelo de ciudad propuesto se establece como objetivo la cohesión del tejido urbano dentro de un modelo de ciudad compacta y mediterránea, de carácter inclusivo, que apuesta por la ciudad sostenible, segura e integrada, en el que se devuelva el protagonismo al ciudadano dentro de los barrios, facilitando la movilidad ciclopeatonal y devolviendo al peatón su protagonismo, integrando los valores naturales paisajísticos y medioambientales en el entorno urbano y rural, facilitando su disfrute y la percepción paisajística del entorno».

El PGE reduce en 400 Ha el suelo urbanizado, de las cuales 300 Ha son de uso residencial y otras 300 Ha de uso industrial, mientras que se incrementan 400 Ha de usos terciarios. Pero es mucho más significativo como el PGE reduce en 1.200 Ha de suelo de nuevos desarrollos (urbanizable) que estaba previsto en el PGOU objeto de revisión, de las cuales 700 Ha estaba previsto su desarrollo residencial. Se prevén unas 7.500 nuevas viviendas en suelo urbanizable en los próximos veinte años, lo que resulta una medida muy contenida.

El Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Lérida fue aprobado inicialmente el 25 de abril de 2018 (memoria descriptiva y justificativa, Memoria de Ordenación, abril 2018) parte de reconocer que en la vigencia del Plan General de Lérida (1995-2015) se habían desarrollado el 34 % de los 137 ámbitos residenciales de actuación previstos en suelo urbano y urbanizable, suponiendo las viviendas ejecutadas el 15 % de las potenciales (24.334 viviendas). La necesidad conforme a los distintos escenarios es de 3.207 a 16.000 nuevas viviendas, pero el Plan no se diseña para un escenario concreto sino para poder dar respuesta a las necesidades reales futuras aun en el caso de ser las más optimistas (12.000 viviendas en suelo urbanizable y 5.700 en solares vacíos o indelicados del suelo urbanizado). Lo significativo de este planteamiento es que

intenta ser coherente con las necesidades reales futuras de vivienda y actividades, a la vez que se intenta consolidar la ciudad⁷²¹.

Cuenca está acometiendo la revisión de su PGOU de 1996 mediante la construcción de una visión común de la ciudad plasmada en el *POM 2020-2050* que se asienta en la cultura de la sostenibilidad⁷²².

Como conclusión a este repaso por el planeamiento general de las principales ciudades de España mi opinión es que las administraciones locales y profesionales del urbanismo han interiorizado plenamente que el modelo de desarrollo urbano no puede ser otro que el previsto en el art. 3 TRLSyRU. Los planes revisados desde 2007 han incorporado este principio como eje central de los mismos, como principio rector sobre el que deben formular todas sus determinaciones de carácter pormenorizado y toda la ordenación urbanística de los planes. Nadie parece discutir ni cuestionar nada, tanto por su obligación legal como por la necesidad de que el cambio de paradigma auspiciado por la legislación deba hacerse realidad en todos y cada uno de los nuevos planes urbanísticos que se elaboren y aprueben a partir de 2007. Así, en todos los nuevos planteamientos se repiten ideas como: la ciudad compacta como modelo; la preocupación

⁷²¹ Recuperado el 24 de junio de 2019, http://poum lleida.paeria.cat/documents/doc_tecnic/AI/Doc_definitiu_AI/A_Memoria_descriptiva_i_justificativa/Memoria_descriptiva_i_justificativa

⁷²² Entendida como: «a) la voluntad de promover la concertación entre las diversas instancias públicas y privadas que intervienen en la construcción de la ciudad [...]. b) La voluntad de considerar integradamente todos los aspectos que inciden sobre la calidad de vida en la ciudad y el territorio. c) La voluntad de vincular el Plan a un compromiso sostenible de ejecución, a través del respaldo financiero a sus determinaciones y al desarrollo de una política activa de suelo[...].» «Para la consecución de ciudades más sostenibles en la era del conocimiento ha de promoverse un modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente. Los planes urbanos deben favorecer las operaciones de reforma interior con el objetivo de evitar un excesivo consumo de suelo y recuperar y rehabilitar la ciudad existente». Entre las actuaciones que va a plantear el Plan se priorizarán: «(i) Regenerar y reutilizar las zonas degradadas y abandonadas. (ii) Evitar el crecimiento urbano desmesurado, logrando densidades apropiadas y priorizando el desarrollo en zonas ocupadas (frente al consumo de suelo rústico). (iii) Favorecer la mixtura de usos, apuntando a un balance equilibrado entre las actividades laborales, residenciales y de servicios. (iv) Asegurar la conservación, renovación y reutilización apropiada del patrimonio histórico construido. (v) Establecer requerimientos hacia un diseño y construcción sostenibles, y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías en la construcción. — “Que nunca más se caiga en la ciudad monótona y carente de calidad, que se aumente la densidad, que haya variedad de tipos de edificios”—. (vi) “abaratar los costes de urbanización”. Hasta ahora “no se han sabido calibrar los costes”. (vii) Ganar espacio para el peatón [...] en el centro de la ciudad, donde es preciso un urbanismo que se vaya adaptando a los tiempos. (viii) Lo más importante es reverdecer el centro: más verde en azoteas, fachadas y medianeras[...]. (xix) Hay que aplicar un plan de movilidad que reduzca el dominio del automóvil en el espacio urbano de las calles haciendo proliferar las calles de uso compartido y de residentes». <https://ayuntamiento.cuenca.es/portals/ayuntamiento/documentacion/licitaciones/PGOU/POM2020-2050.pdf>

por la cohesión social, la vivienda protegida o la diversidad de usos y funciones; la calidad cantidad e igualdad de acceso a las dotaciones públicas; la movilidad; o la participación de los ciudadanos en la definición de la ciudad. A ello se añade la opción preferente por la renovación urbana antes que nuevos desarrollos que transformen suelo rural en urbanizado. La concreción de estos principios en actuaciones concretas viene a representar: la reducción de suelo urbanizable previsto en planes anteriores —el que no había sido desarrollado o ejecutado—; la congelación o reducción de nuevos crecimientos acompasados a las proyecciones demográficas; el incremento de suelos dotacionales, verdes o de equipamientos así como de suelos destinados a vivienda protegida; y la nueva concepción de la movilidad con una clara tendencia a la peatonalización del centro urbano. Estos planes se han aprobado en plena crisis económica, sin demanda de suelo y viviendas, con precios moderados y sin tensiones especulativas. Esta circunstancia debemos considerarla muy importante, pues la historia de nuestro urbanismo desde 1956, nos enseña que la carestía, y a veces escasez, de suelo — y por tanto la especulación con el mismo— y la tensión en el mercado de la vivienda ha desestabilizado el sistema indirectamente por la aprobación de normas y proyectos fuera de la planificación o por la introducción de cambios legislativos. Una vez superada la situación de crisis y estancamiento de la producción de viviendas será el momento de comprobar la solidez de nuevo sistema legal y si responde realmente a haber asumido el convencimiento colectivo que no hay otro modelo posible y que no cabe iniciar un nuevo debate que retorne al siglo XX. De comprobar también si ha sido asumido e interiorizado ya no solo por profesionales y técnicos del urbanismo, sino también por políticos, agentes económicos y por la sociedad en general. La otra conclusión que me parece evidente y necesaria de resaltar es el miedo de las administraciones a revisar el planeamiento y, como consecuencia de ello, la obsolescencia de nuestro sistema de planeamiento urbanístico general nacido en 1956. El modelo de plan general como instrumento de ordenación integral del territorio, con las funciones y contenidos que ha ido asumiendo desde su nacimiento en 1956 hoy es un instrumento pesado en su elaboración, tramitación y aprobación; e ineficaz en su función muchas veces por desfasado y excesivamente técnico y casuístico. Es un instrumento que ya generalmente no responde a las expectativas con que se elabora, por lo que es objeto de múltiples modificaciones casi desde su misma aprobación y se considera algo alejado de los ciudadanos y sus problemas⁷²³. Las palabras de Manuel Carmena en el quinto encuentro bienal organizado por

⁷²³ Para F.J. JIMÉNEZ de CISNEROS (2016:27) ha llegado el momento de reformar «sustancialmente el vigente sistema de planeamiento urbanístico y que dejemos al margen el paradigma de la ordenación integral del territorio a través de los pseudocientíficos instrumentos de planificación espacial». Aboga, opinión que comparto plenamente, por avanzar hacia un modelo similar al del Reino Unido en el que los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico tiene un carácter más indicativo y menos vinculante, limitándose a establecer un marco

la Fundación Arquitectura y Sociedad (“Menos arquitectura, más ciudad”, Pamplona, junio 2018)⁷²⁴ son un magnífico ejemplo de ello

«Nosotros no hemos querido hacer un nuevo Plan General de Ordenación Urbana para Madrid: fue una de las primeras decisiones que tomamos al llegar al Ayuntamiento. No solo porque los planes tienden al estancamiento, sino sobre todo porque éramos conscientes de que los planes no son los instrumentos adecuados a la hora de dar cuenta de las nuevas realidades urbanas. Las ciudades son cada vez más dinámicas, y por ello influyen factores de gran variabilidad como los que menciona [gentrificación, emigración o medioambiente] y no tendrá mucho sentido redactar un plan para luego estar cambiándolo continuamente. Creemos, en este sentido, que es mejor elaborar un programa urbanístico basado en grandes líneas estratégicas, más bien generales, porque nunca puedes llegar a acabar el diseño de la ciudad. Por ello, creo que es posible proponer otras herramientas de planificación más dinámicas...»

Para concluir un análisis, siquiera somero, de la situación del planeamiento general en España desde 2007, debemos referirnos a la denominada «mortalidad judicial de los planes»⁷²⁵ y sus consecuencias en el sistema urbanístico español. Especialmente a partir del año 2016 la más autorizada doctrina científica⁷²⁶ intensificó las muestras de preocupación por las frecuentes, reiteradas y casi seguras anulaciones de los instrumentos de planeamiento general por los tribunales, y especialmente por el Tribunal Supremo. La anulación de Planes Generales de grandes ciudades como Santander, Castellón de la Plana, Gijón, Vigo, Marbella, Tarragona, Santa Cruz de Tenerife, Jaén, Zamora, Toledo o Cartagena; o de menor tamaño como Ibiza, Chiclana de la Frontera, Laredo o Mollet del Vallès; las causas en que se fundamentan las sentencias anulatorias, casi en exclusiva por defectos de forma o tramitación; y las

general, estable, socialmente aceptado, que sirva de referencia futura para un desarrollo más pormenorizado y la gestión urbanística. En definitiva un marco estratégico para el desarrollo de la ciudad, para la urbanización y los grandes usos del suelo, sin una zonificación rígida y sin clasificación pormenorizada del mismo.

⁷²⁴ Reproducidas en la Revista Arquitectura Viva, número 207.9/2018, página 30.

⁷²⁵ En expresión de J.A. SANTAMARÍA PASTOR (2016:6)

⁷²⁶ J.A.SANTAMARIA PASTOR (2014:197-215), J.GIFREU FONT (2016:35-92), L.PAREJO ALFONSO (2017:6-35), J.M.BAÑO LEON (2017:36-43) o M.BASSOLS COMA (2017:27-102), por citar solo algunos más reconocidos especialistas en Derecho urbanístico de entre los muchos trabajos, comunicaciones y opiniones publicados en las revistas jurídicas desde 2016. Especial mención, por su interés en este asunto y lo completo del trabajo, debo hacer a M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019), quien estudia con gran rigor los distintos aspectos de la anulación de los instrumentos de planeamiento en España, proponiendo unas conclusiones que deberían ser estudiadas y bien atendidas.

consecuencias, derivadas de la naturaleza jurídica del Plan, para la ciudad y la ciudadanía, llevaron a plantear por la doctrina una severa crítica a la situación y a reclamar soluciones radicales. De no actuarse, la propia institución del plan general, como se había configurado desde 1956, estaba herida de muerte. Se trataba de replantearse la consolidada jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica del Plan y los efectos de su anulación; de modificar nuestra legislación como ya hicieran países como Francia y Alemania ante problemática similar; o de forma radical sustituir nuestros actuales planes generales por otros instrumentos de carácter más estratégico y menos pormenorizados, y aligerarles de contenidos y de requisitos documentales y procedimentales, algo que a mi juicio sería necesario como ya vengo reiterando en este trabajo.

J.A.SANTAMARIA PASTOR en 2016 alertó de una «disfunción del sistema urbanístico» español que él denomina «la mortalidad judicial de los planes» y que se viene produciendo desde principios de la década 2010. En 2014 contabiliza que la Sala Tercera Tribunal Supremo debió resolver 135 recurso de casación frente a instrumentos de planeamiento, recayendo sentencia anulatoria en 108 (el 80 %). De esas sentencias 35 se refieren a la aprobación definitiva planes generales y 25 fueron anulatorias (71%). Pero los datos todavía son mucho más contundentes. Sólo por errores en la participación ciudadana, esencialmente por no someter el plan a un nuevo periodo de información pública en caso de cambios sustanciales introducidos previamente a la aprobación provisional o definitiva, J.A. RAMOS MEDRANO (2019) contabiliza más de 90 planes de ordenación territorial y urbanística anulados en el periodo 1986-2018. Y el mismo número tanto por falta o insuficiencias en la memoria económica o el informe de sostenibilidad económica, como por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)⁷²⁷. J.GIFREU FONT (2016: 41-49) analiza la conflictividad urbanística durante los años 2010 a 2015 mediante un exhaustivo estudio de las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Las agrupa en 18 temáticas que a su juicio conforman el Derecho urbanístico. De motivos procedimentales, tramitación o contenidos documentales *stricto sensu* considero tratan las temáticas 2 (Modificación de planeamiento a los posibles efectos de inejecución de sentencias firmes), 5 (inadecuación trámites ambientales), 6 (tramitación información pública), 7 (falta de publicación), 9 (aprobación por silencio administrativo), 10 (vulneración del principio de jerarquía normativa al aprobar la figura de planeamiento), 12

⁷²⁷ Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental, nº 85 de 3 de diciembre de 2018, y nº 73 de 20 de noviembre de 2017. Recuperado el 12 de julio de 2019 en <http://ht.ly/UKWW30mQ84n>; y <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-mas-de-90-planes-de-urbanismo-anulados-judicialmente-por-no-realizar-la-evaluacion-ambiental-estrategica-eae/>

(incompetencia del órgano actuante para la aprobación), y 17 (inexistencia o insuficiencia estudio económico-financiero del planeamiento). Las causas más frecuentes de litigiosidad no fueron las derivadas de cuestiones procedimentales, tramitación o contenidos documentales, sino que fueron las relativas a la clasificación del suelo o los justiprecios expropiatorios, que supusieron más del 50 % de las sentencias casacionales. La insuficiencia en los trámites ambientales supusieron un 8,28 % (85 sentencias); defectos en la información pública y falta de publicación el 2,14 % y 1,27 %; e inexistencia de estudio económico un 1,75 % del total estudiado en los cinco años (1.027 sentencias). En todos los trabajos doctrinales en relación con esta situación los autores vienen a coincidir con la idea que nuestro sistema de planeamiento ha llegado a un punto de colapso por una sobrecarga innecesaria de su contenido que lo hacen, en palabras de J.A.SANTAMARIA PASTOR (2016:8), «...absolutamente inadecuado para regir una evolución, ordenada y lícita, del mercado inmobiliario en una situación de normalidad económica»⁷²⁸⁷²⁹⁷³⁰. Vengo defendiendo a lo largo de este trabajo la necesidad que el planeamiento supere una suerte de «test de sostenibilidad» —que intentaré definir en el capítulo Sexto— por responder su contenido plenamente al principio de desarrollo urbano sostenible en un sentido lo más amplio posible. Pero ello no puede suponer que el plan deba incorporar tales contenidos, determinaciones, estudios e informes que lo hagan absolutamente imposible de aprobar. Por ello a mi juicio no es posible que se reduzca la sostenibilidad de los planes, lo que resultaría contrario a nuestro ordenamiento, ni que se modifique —solo y exclusivamente— la normativa procesal y contencioso administrativa, así como la naturaleza jurídica del plan para salvar el sistema del problema de «mortalidad judicial». Es necesario que por la legislación de las CCAA se revise profundamente la figura del plan general en su actual configuración, contenidos y tramitación⁷³¹.

⁷²⁸ Para F.J. JIMÉNEZ de CISNEROS CID (2016:33) se debe reformar sustancialmente el vigente sistema de planeamiento, abandonado el carácter vinculante del planeamiento en todo su contenido y extensión, y aspirando a un planeamiento flexible e indicativo, compatible con la negociación o concertación mediante instrumento que viabilicen la ejecución material. La ordenación integral es innecesaria pues para ello existe un instrumento mucho más depurado como es análisis ambiental de las políticas públicas que se plasmen en planes o programas, en este caso urbanísticos.

⁷²⁹ Para J.GIFREU FONT (2016:90) sería necesario «dotar a los instrumentos de ordenación de un carácter más abierto y menos reglamentarista, restringiendo su contenido normativo a las determinaciones que se consideren esenciales y remitiendo la determinación del resto de reglas y parámetros urbanísticos a los instrumentos de ejecución».

⁷³⁰ Para G.SORIA MARTÍNEZ (2017b:129) «la debilidad de la ordenación es tal y la inseguridad jurídica tan manifiesta que cabe preguntarse la utilidad del modelo vigente». De la misma opinión es M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:35-38).

⁷³¹ M.BASSOLS COMA (2017:50-60) en un muy interesante trabajo sobre la transformación del planeamiento urbanístico advierte algunas cuestiones que son trascendentales. Se refiere, en primer lugar, a la incidencia de la legislación sectorial del Estado en el planeamiento. Se deberán recabar informes de diversas

Merece una reflexión las causas de esa anulación masiva de instrumentos de planeamiento, que afecta no solo a los planes generales, sino a todos los instrumentos de desarrollo, modificaciones de planeamiento, instrumentos de ordenación territorial y planes especiales de toda naturaleza, no solo urbanísticos⁷³². La cuestión más referida por la doctrina es el rango y naturaleza jurídica de los planes⁷³³. La naturaleza jurídica, o el rango, del planeamiento hoy parece suscitar pocas dudas, si bien durante años fue motivos de debate y disputa doctrinal. Se trata de disposiciones generales de rango reglamentario y por tanto a ellos se deben asimilar a efectos de su impugnación y sobre todo en cuanto a los efectos de su anulación por los tribunales. La STS de 28 de mayo de 2010 vendría a sintetizar esta posición

«en relación con el carácter normativo de los planes de urbanismo, baste recordar que esta cuestión concita un consenso general entre la doctrina científica y la jurisprudencia de este Tribunal que desde antiguo viene declarando que estamos ante normas jurídicas que tienen rango formal reglamentario».

Para J.A SANTAMARIA PASTOR (2016:12-13) conferir una calificación única como norma jurídica a un complejo documental tan heterogéneo como es un plan urbanístico, sobre

administraciones sectoriales y el planeamiento deberá incorporar los intereses públicos prevalentes en cuanto a disponibilidad y suficiencia de recursos hídricos; mapa de ruidos; dominio público estatal; servidumbres aeronáuticas; dominio público estatal; infraestructuras del Estado; o paisaje. A la penetración de la política de vivienda y ahora a la nueva dimensión de la regeneración y rehabilitación urbana. Subraya la radical importancia del medio ambiente y como «se ha consolidado el principio de Desarrollo territorial y Urbanístico Sostenible como factor de integración del medio ambiente en el planeamiento urbanístico y en sus instrumentos de ejecución y de transformación urbanística...». Pero sobre todo hace una crítica al sistema de planeamiento tradicional por su rigidez y burocratización, recordando la apelación a la incorporación de modelos de planeamiento estructural y estratégico —«structure plans» británicos— descargando de todas las pormenorizaciones a una fase posterior de la ejecución del planeamiento propias de los planes parciales. Esta idea la veremos reiterada y repetida por la doctrina y convertida en norma en la legislación valenciana.

⁷³² Para J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016:210-211) dos son las causas principales de este fenómeno. La extrema complejidad que reviste en la actualidad la regulación de los instrumentos de planeamiento que hacen muy fácil el cometer errores documentales o formales en su tramitación lo que los convierten en «documentos extremadamente vulnerables a cualquier impugnación». Y lo que el denomina «propia vulnerabilidad personal de los miembros de la jurisdicción contenciosa». A su juicio «Sería insincero ocultar que en no pocas sentencias se advierte un prejuicio subliminal a sospechar la existencia de fenómenos de corrupción tras cada operación de planeamiento (sobre todo en las modificaciones puntuales) y que otras revelan un acusado fervor medioambientalista...»

⁷³³ A modo de ejemplo podemos citar los trabajos de J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016a); L.PAREJO ALFONSO (2017a); J.M. BAÑO LEON (2017a); J.F.FERNÁNDEZ GARCÍA (2017); M.BASSOLS COMA (2017); J.GIFREU FONT (2016); o F. de COMINGES CÁCERES (2017) que al afrontar la problemática de anulación de los planes reflexionan sobre su naturaleza.

todo un plan general, parece algo no muy acertado. A su juicio solo una parte «de dicho corpus puede atribuirse naturaleza reglamentaria...». Esa misma idea de la complejidad del instrumento expresan L.PAREJO ALFONSO (2017 a:10) y J.M. BAÑO LEON (2009:130) que a su juicio desborda la categoría de norma. Pero la realidad es que se han impuesto las consecuencias letales para el planeamiento de esa asimilación del plan a una norma reglamentaria. La nulidad de pleno derecho del plan si incurre en cualquier vulneración del ordenamiento jurídico, tanto de orden material o de fondo como formal (defectos de procedimiento) —art. 62.2 LRJ-PAC y actual art. 47.2 Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, si bien algunas sentencias también invocaban el art. 62.1.e) LRJ-PAC—. Los vicios de nulidad absoluta son insubsanables. La nulidad afecta a todo el contenido del plan y no solo a las determinaciones materiales o vicios de forma que hayan provocado la nulidad. La jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de subsanación de los defectos y conservación de los trámites no afectados por el vicio de nulidad por lo que se deberá reiniciar la tramitación del plan en su totalidad, desde una nueva aprobación inicial ya que no cabe la aplicación analógica el régimen de los actos administrativos ni apelar a la convalidación o conservación de trámites, a la subsanación propia de los actos administrativos⁷³⁴. La nulidad «ex tunc» o «ab initio» de un plan, con sus efectos retroactivos, supone que al no haber existido nunca para el ordenamiento jurídico⁷³⁵, produce la reviviscencia,

⁷³⁴ La legislación urbanística de Navarra introdujo en 2015, actual Disposición Adicional Octava TRLFOTU, una matización, no menor, a esta cuestión. En primer lugar, si bien no cuestiona la doctrina jurisprudencial, sí que se posibilita que cuando la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento lo haya sido exclusivamente «por defectos formales», «...podrá tramitarse de conformidad con el procedimiento vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquel». Evita ello dos cuestiones importantes: que se puedan aplicar normativas o criterios sectoriales distintos que no estando vigentes al momento de tramitar y aprobar el plan, lo estén al momento de la anulación y por tanto deberían ser tenidos en cuenta para su nueva aprobación; y que no sea necesario aplicar cambios procedimentales que habían sido introducidos por la Ley Foral 5/2015, como los procesos de participación. En segundo lugar, y ahora sí que se produce una conservación de trámites, se posibilita que «Todos los informes sectoriales que se hubieran emitido cuando se tramitó el proyecto que ha quedado anulado y que hubieran resultado positivos se incorporan automáticamente a la nueva tramitación, sin que sea necesario volver a solicitarlos o emitirlos, siempre y cuando no haya cambiado la normativa aplicable». El Estado no consideró que este precepto pudiera invadir sus competencias y no planteó reparo alguno al mismo en la Resolución de 24 de noviembre de 2015, de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publicó el Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación a la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo. Parece un error que se hable de proyectos, y no de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, pero en todo caso, el legislador navarro pretende no repetir todo el complicado circuito de informes sectoriales, algunos de ellos de difícil obtención en plazo, cuando el informe será el mismo por no haber cambiado absolutamente nada de la ordenación o determinaciones contenidas en el planeamiento objeto de nueva tramitación. El legislador aplica aquí lo previsto en el art. 51 LPAC ya que en el mismo se habla del órgano que declare la “nulidad o anule las actuaciones» dispondrá la conservación de los actos de trámite «cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción».

⁷³⁵ Así se viene manteniendo por una jurisprudencia constante y consolidada de nuestro Tribunal Supremo (entre otras muchas sentencias 28 de octubre de 2009; 21 de mayo y 2 de noviembre de 2010; 25 de marzo y 18 de noviembre de 2011; 24 de abril de 2012; o 3 de marzo de 2015

al menos transitoria, de un plan superado, obsoleto y muchas veces agotado, por lo que había sido revisado y sustituido. Lógicamente el mismo se habría formulado con otra legislación y otros principios. Supone el contagio a todos los planeamientos de desarrollo aprobados en su vigencia. Si se trata de un plan general, éste comunica sin excepción a los planes de desarrollo dictados a su amparo la nulidad —son, entre otras muchas muy contundentes las STS de 28 de septiembre de 2012 o 13 de septiembre de 2013, «...la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de éstas, al tratarse de una nulidad ab initio»—.

En cuanto a los actos administrativos derivados del mismo, actos de aplicación, (operaciones de urbanización, reparcelación y licencias de edificación)⁷³⁶ habrán de distinguirse los actos firmes con anterioridad a la declaración de nulidad del instrumento de planeamiento y los que aún no hubieran alcanzado tal firmeza. Los primeros se puede concluir que mantendrán su plena vigencia (art. 73 LJCA, salvo que se proceda por la vía de instar su declaración de lesividad conforme prevé la legislación de procedimiento administrativo). En cuanto a los segundos han de distinguirse los actos de aplicación que no hubieran alcanzado firmeza con anterioridad a la de la sentencia, y que por tanto se dictaron conforme a un plan vigente y eficaz que ha devenida nulo, y respecto de los que se produce una falta de cobertura sobrevenida. De los que se dictan con posterioridad a la sentencia, en cuyo caso ya no existía el plan y estemos ante un acto ilegal. Pero a juicio de J.GIFREU FONT (2017:177) en ambos casos «estos actos seguirán siendo válidos mientras no se impugnen».

Otra de las causas que apunta la doctrina es el activismo judicial en esta materia, cosa que los miembros de los tribunales rechazan de plano. El rigor que la Sala Tercera del Tribunal Supremo aplica cuando se trata de revisar la aprobación de planeamiento, no parece comparable con el que aplica a los actos administrativos en general y a otras disposiciones reglamentarias en particular⁷³⁷. A mi juicio se puede deber ello a dos razones conexas. (i) La primera sería la

⁷³⁶ Resulta de gran interés en relación a esta cuestión J.GIFREU FONT(2017:170-202)

⁷³⁷ M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:89-184) distingue, y analiza, las siguientes causas: La ausencia o insuficiencia de la memoria del plan, y especialmente si se trata de zonas verdes, reclasificación de suelo no urbanizable de especial protección o actuaciones de dotación (STS 3 de julio de 2007, recurso de casación 3865/2003 o STS 30 de octubre de 2013, recurso de casación 2258/2010); Vicio de los documentos de carácter económico —memoria económica del plan— (STS 23 de octubre de 2014, recurso de casación 403/2012 o STS 30 de marzo de 2015, recurso de casación 1587/2013); vicios en el trámite de información pública (STS 30 de noviembre de 2011, recurso de casación 5935/2008 o STS de 7 de enero de 2011, recurso de casación 4025/2006); omisión de informes preceptivos de organismo sectoriales, recursos hídricos, igualdad de género, hidrocarburos, patrimonio arquitectónico, etc. (STS 24 de noviembre de 2011, recurso de casación4883/2008, STS 10 de marzo de

indudable complejidad documenta⁷³⁸ y formal de los procesos de planeamiento que los hacen muy vulnerables a encontrar en los mismos defectos para los que no cabe subsanación o convalidación. En palabras de Rafael Fernández Valverde (Santander, 20 de enero de 2017), presidente de la Sala Tercera del TS, el plan general no es una disposición de carácter general normal. Su elaboración, en la que se requieren multitud de documentos e informes de muy diverso contenido y procedencia, no es normal para la práctica jurídica como lo son otros reglamentos más habituales, por lo que sería conveniente revisar la naturaleza del planeamiento. Pero en tanto en cuanto el legislador no acometa esa tarea, a su juicio, el TS no tiene fundamento alguno para aplicar otras interpretaciones sugeridas —por ejemplo la nulidad diferida— de menor impacto. (ii) Y la segunda sería la necesaria ponderación de una nueva conciencia social, asumida por los tribunales, y que todavía hace más complejo el documento y su tramitación. R. Fernández Valverde señalaba la sostenibilidad y el medio ambiente, y de forma más concreta lo relativo a los recursos hídricos y a la evaluación ambiental, como aspectos que derivados de Directivas europeas o de la propia legislación urbanística, de suelo o sectorial, no podían ser obviados, o minimizados, por los instrumentos de planeamiento, pues la sociedad demanda una responsabilidad y coherencia que los tribunales deben hacer cumplir y observar⁷³⁹.

Otra causa muy repetida es la extensión de la legitimación y de la acción pública. En palabras del magistrado Fernández Valverde, no parece normal que haya tanta gente «que defiende la legalidad». Una muy amplia aplicación del art. 19.1. a) LJCA del «interés legítimo» y de art. 4 1. B) y c) LPAC «interesado» han llevado a situaciones y prácticas dudosamente éticas a la hora de impugnar los planes, así como la acción pública del art. 5 f) TRLSyRU elevada a derecho del ciudadano y recogida en todas las legislaciones autonómicas. Si el objeto

2015, recurso de casación 258/2013; STS de 8 de noviembre de 2016, recurso de casación 2628/2015 o STS de 22 de setiembre de 2015, recurso de casación 2676/2012); y ausencia de evaluación ambiental estratégica (STS 17 de febrero de 2015, recurso de casación 1005/2013).

⁷³⁸ Esta misma opinión manifiesta J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016:10)

⁷³⁹ A juicio de J.A. RAMOS MEDRANO (2015b) 10 son los errores más frecuentes que cometen las administraciones al elaborar o tramitar los planes urbanísticos, y que conllevan la anulación judicial de los mismos si son impugnados. A demás de la reclasificación de zonas verdes para construir sobre las mismas —principio de no regresión—sin justificarlo suficiente y debidamente, el autor considera: Olvido del carácter reglado del suelo no urbanizable protegido; clasificación como suelo urbanizado de terrenos que no tiene tal carácter; clasificación como suelo urbanizable de terrenos sin existir necesidad que lo justifique y por contravenir el modelo de desarrollo urbano sostenible; inactividad de la administración ante la construcción en suelo no urbanizable; no respetar el principio de ciudad compacta; omisión o insuficiencia en la Evaluación Ambiental del planeamiento; ausencia o insuficiencia de informe de los organismos de Cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos; defectos en le trámite de información pública en la fase de elaboración del planeamiento; falta de motivación en las decisiones del plan, en la elección de alternativas, relacionado ello con el modelo; y complejidad y frecuentes cambios normativos.

de la acción pública siempre fue, y es, «hacer respetar las determinaciones de ordenación territorial y urbanística», como reacción a prácticas y abusos de las propias administraciones frente al interés general, —algo que resulta inobjetable—, el haber otorgando al ciudadanos una suerte de «fiscal general de la legalidad urbanística» sin responsabilidad alguna en caso de no prosperar su acción puede llevar a abusos de ese derecho con fines muy distintos a los que se le presuponen⁷⁴⁰. La jurisprudencia también ha sido sensible a esta problemática. El propio Tribunal Supremo es el que denuncia que la acción puede responder a la “picaresca” de buscar una compensación⁷⁴¹.

En cualquier caso, como sostiene la Sentencia de 7 de junio de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria,

«determinar cuándo el empleo de la acción pública se desvía manifiestamente de los fines que justifican su existencia es tarea de esta jurisdicción que, a la vista de los datos obrantes en el caso de que se trate y haciendo uso de una prudencia inexcusable, habrá de decidir lo que proceda en derecho y, en su caso, censurar con toda energía cualquier eventual abuso»⁷⁴².

⁷⁴⁰ Comparto plenamente la opinión de J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016:11) que la utilización de la acción pública en muchas ocasiones nada tiene que ver con el interés general o la rectitud en el cumplimiento de la legalidad, sino que puede enmascarar intereses nada confesables de muy diversa índole. Algunos de ellos, y me consta por mi práctica profesional, absolutamente alejados del lugar y asunto que se cuestiona, pero siempre en instrumentos de planeamiento en que puede haber intereses económicos muy sustanciosos en juego, y con una apariencia de preocupación por la legalidad, no en una cuestión de fondo o modelo de ciudad, sino por un defecto de tramitación. En concreto, por poner un ejemplo real, la impugnación ante los Tribunales de distintos Estudios de Detalle, en varias provincias españolas, por no haberse sometido los mismos a la Evaluación ambiental estratégica simplificada ex Ley 21/2013, aunque la legislación ambiental autonómica no lo exija. La misma opinión encontramos en J.M. BAÑO LEÓN (2016:868-870). Este autor relaciona la acción pública urbanística con la legitimación requerida por el derecho ambiental, en la que debe acreditarse un interés legítimo en el asunto o ser una asociación o grupo ambiental, como forma de modular y racionalizar la acción pública urbanística. Este mismo autor (2017a: 42) propone la supresión de la acción pública urbanística —que se ha mantenido inalterada desde la Ley del Suelo de 1956— unificando la legislación urbanística y ambiental en punto a la legitimación.

⁷⁴¹ Así dice la STS de 21 de septiembre de 1988 «la doctrina ha llegado a captar (en la acción pública) hasta la existencia de una auténtica picaresca, como es la de obtener una compensación por el desistimiento». STS de 4 de mayo de 2016 (rec. casación nº 13/2015) reconoce que la acción pública está sujeta a los límites generales que el ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, la buena fe y debe respetar el art. 7 del Código Civil y el art. 11 LOPJ. Es cierto que el abuso de derecho en estos casos debe ser claramente demostrado.

⁷⁴² La Sentencia de 20 de mayo de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, resume así la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo:

«El motivo debe ser desestimado, cierto es que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho.

Pero no es menos cierto que la extralimitación ha de quedar perfectamente acreditada, pues es esto lo que exige la titularidad del derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe ser amparado, y todo obstáculo que lo impida, amén de estar previsto en el ordenamiento jurídico, debe quedar constatado.

Pero quizás sean las cuestiones derivadas de la insuficiencia, o incoherencia, de la justificación de las decisiones de planeamiento en relación con el modelo de desarrollo urbano sostenible; la falta o insuficiencia de la evaluación de la sostenibilidad ambiental —art. 22.1, 2 y 3 TRLS15—; de la «memoria económica» de los planes —estudio económico y financiero del art. 37 y 57 RPU, informe o memoria de sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística; y memoria de viabilidad económica en las actuaciones sobre el medio urbano de los apartados 4 y 5 del artículo 22 TRLS15—, las más directamente relacionadas con la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Por estas causas⁷⁴³ los tribunales vienen declarando la nulidad de un elevado número de planes. En cuanto a la «memoria económica» de los planes, el TS viene reiterando que es una «exigencia inconcusa» (STS de 23 de octubre de 2014), es decir «firme, sin duda ni contradicción». En la actualidad, ya no solo las legislaciones urbanísticas exigen una justificación económica de los planes, sino que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas ha reafirmado y extendido esta obligación a la elaboración y aprobación de cualquier norma reglamentaria así como a «cualquier otra actuación [...] que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros...», algo que resulta evidente en las actuaciones urbanísticas al asumir obligaciones de conservación, mantenimiento, limpieza, etcétera de las nuevos suelos urbanizados. Sentencias como la del TSJ de la Comunidad de Madrid de fecha 17 de julio de 2018 (recurso 227/2017) que anuló la modificación de planeamiento que posibilita la construcción del Estadio Wanda Metropolitano en Madrid, son ejemplo de cómo aun justificándose la viabilidad económica de la futura actuación la falta de justificación para el interés general de la ciudad—interés público— puede suponer la ilegalidad de la modificación de planeamiento. No se puede entender la

En este punto, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesto y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico- social que es distinta de aquella para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recordar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere para poder apreciar el abuso del derecho que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él».

⁷⁴³ Véase los artículos de J.A. RAMOS MEDRANO (2017 y 2018) en el que hace referencia a más de 90 planes anulados en las últimas décadas por cada una de estas causas, publicados en *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 73 de 20 de noviembre de 2017 y nº 85 de 3 de diciembre de 2018. Recuperados el 12 de julio de 2019 en <http://ht.ly/UKWW30mQ84n>; y <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-mas-de-90-planes-de-urbanismo-anulados-judicialmente-por-no-realizar-la-evaluacion-ambiental-estrategica-eae/>

justificación económica de los instrumentos de planeamiento «desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución» (STS de 14 de marzo de 2017, rec.646/2016). Para la reiterada jurisprudencia del TS la finalidad de la «memoria económica» —en el supuesto citado el estudio económico-financiero del PGOU de Logroño—ha venido siendo no un «presupuesto en el que deban constar pormenorizadamente las cantidades concretas de ingresos y gastos...», sino un documento en que se «garantice la real posibilidad de ejecución del plan» (FD Tercero STS 30 de marzo de 2015, rec. 1587/2013). Esta obligación de justificar la coherencia y viabilidad económico-financiera del planeamiento, se ha visto muy reforzada, primero, y tras la legislación de 2007, con el informe o memoria de sostenibilidad económica, y finalmente, desde 2013, con la memoria de viabilidad económica. En cuanto al primero encontramos su justificación en la Guía Metodología elaborada por el Ministerio de Fomento⁷⁴⁴, en cuanto a la doble vertiente de exigencia: (i) su impacto en las Haciendas Públicas afectadas por una actuación de transformación urbanística⁷⁴⁵ y (ii) en el modelo urbano previsto para que el desarrollo sea equilibrado en sus actividades

«Por otro lado, el TRLS también prescribe la necesidad de analizar la adecuación y suficiencia de disposición de suelo destinado a usos productivos que debe contemplar el planeamiento de ordenación. [...] Si se pretenden generar ciudades de usos mixtos, equilibradas y sostenibles desde los tres puntos básicos de la misma, el medioambiental, el económico y el social, deberá propiciarse que existan suficientes usos generadores de empleo (productivos), sean estos de carácter industrial, empresarial, terciario, servicios, etc., que no sólo reequilibren la ecuación residencia-trabajo, sino que también garanticen un razonable y limitado proceso de

⁷⁴⁴ Véase la Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica, editada en 2011 por el Ministerio de Fomento y coordinada por Blanca Marín Ferreiro y Gerardo Roger Fernández. Recuperada el 19 de agosto de 2019, <http://www.cma.gva.es/webdoc/documento.ashx?id=166680>

⁷⁴⁵ «Dicho artículo [art.15.4 LS07 y TRLS08] obliga a llevar a cabo un análisis económico de lo que supone, sobre todo, el mantenimiento y conservación de las infraestructuras, servicios y dotaciones que, en su mayoría, se obtuvieron gratuitamente por el Ayuntamiento, pero que tras su entrega pública, deben conservarse y mantenerse. La trascendencia de esta medida legal no sólo se manifiesta en la necesidad económico-financiera e intelectual de conocer los costes que cualquier actividad comporta para las Haciendas Públicas, sino y sobre todo, lo que supone como «señal de alarma» y, por tanto, medida de prudencia política, a la hora de aprobar Planes de dimensiones desmedidas y desproporcionadas en función de las demandas sociales previsibles. De todos es sabido que es práctica consuetudinaria, y en los años pasados de «la burbuja inmobiliaria» aún más, la recepción por los ayuntamientos de numerosas obras de urbanización, servicios urbanos y dotaciones públicas correspondientes a actuaciones urbanizadoras cuya dimensión espacial y capacidad edificatoria excedían, en mucho, la demanda social de viviendas u otros productos inmobiliarios contemplados en la zona» (Guía Metodológica, pág.14)

desplazamientos y movilidad urbana derivada del acceso a la actividad laboral, lo que contribuirá, de manera muy importante, al ahorro energético y a la calidad de vida urbana».

En cuanto a la memoria de viabilidad económica (art. 22.5 TRLSyRU) se exige, con un contenido muy exhaustivo y determinado por la legislación, solo a las actuaciones sobre el medio urbano previstas en la legislación de 2013 (LRRRU). En palabras de G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2014:27) la finalidad primaria de este documento es «justificar la rentabilidad económica (análisis coste-beneficio) que comporta cualquier Actuación de Transformación Urbanística [...] para los operadores que en ella intervienen...». Pero a su juicio esta memoria trasciende ampliamente esa función, pues sirve de para conocer «el proceso de generación de plusvalías que conllevan los procedimientos de reclasificación/recalificación...». Se trata de dotar de mayor transparencia —y luchar contra la corrupción— a las actuaciones urbanísticas en el medio urbano y conocer realmente qué van a suponer económicamente para sus promotores las modificaciones de planeamiento, y consecuencia cuál puede ser la participación pública en las plusvalías generadas. Cosa bien distinta es cómo, con qué metodología⁷⁴⁶ y quién elabore esa memoria, y el rigor con que se analice y valore por la administración competente, pues siempre puede existir la tentación de convertir en un documento trivial sin mayor trascendencia que su mera existencia.

Por último uno de las causas de mayor *mortalidad judicial* de los planes, especialmente desde la promulgación de la Ley 21/2013⁷⁴⁷, de evaluación ambiental, es la no realización de al menos la evaluación estratégica simplificada⁷⁴⁸. El artículo 22.1 del TRLSyRU remite con carácter genérico a la «legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente» la concreción de la exigencia de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sometan a evaluación ambiental. Tras las dudas, incertidumbres y conflictividad surgidas por la redacción de la Ley 9/2006 en cuanto a la evaluación ambiental o estratégica de planes urbanísticos de escasa incidencia o de reducido ámbito, el artículo 6 de la Ley 21/2013, intentó fijar un régimen más claro y de general aplicación. A mi juicio no lo consiguió. La LEA crea dos modalidades de evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas. La evaluación ordinaria y la simplificada. La primera se aplicará a todos los planes de «ordenación del territorio urbano y rural, o de uso de suelo...»

⁷⁴⁶ Una muy interesante metodología de memoria de viabilidad económica se ofrece en G.R.FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2014: 29-48)

⁷⁴⁷ Modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre.

⁷⁴⁸ Resulta muy interesante M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:171-184)

que establezcan «el marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental...». Y la segunda, la simplificada, se aplicará a «Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados...»; «Los planes y programas mencionadas en el apartado anterior que establezcan el uso a nivel municipal de zonas de reducida extensión»; y «Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior». De la lectura de los apartados 2 a), b) y c) del art. 6 parece que no queda ningún instrumento de planeamiento — salvo las exclusiones previstas en el art. 8—, por reducido y concreto que sea su objeto —por ejemplo, un Estudio de Detalle— que no deba someterse a EAE simplificada.

Esta interpretación de la nueva legislación de impacto ambiental supone, por tanto, que cualquier instrumento de ordenación territorial y urbanística debe someterse a evaluación ambiental estratégica como un elemento esencial de la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Pero la evaluación ambiental estratégica ¿supone una auténtica evaluación del modelo de desarrollo urbano, de su sostenibilidad?. A mi juicio no. El estudio ambiental estratégico (art.20 LEA) en la evaluación ordinaria y el documento ambiental estratégico (art. 29 LEA) en la simplificada son documentos de claro contenido medio ambiental. La evaluación trata de conocer y evaluar «los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa...» o «Los efectos ambientales previsibles...» del plan. No se trata de una evaluación de la sostenibilidad del modelo de desarrollo urbano por el que opta el plan —ambiental, social y económica—, sino de los efectos significativos que el plan puede tener para el medio ambiente. La legislación urbanística opta por una evaluación sectorial de sostenibilidad del modelo urbano, de cada una de las partes que la componen. La EAE de la componente medio ambiental; la memoria de sostenibilidad económica y de viabilidad económica, de la componente económica; y faltaría la evaluación de los factores sociales — alguna legislación autonómica, Cataluña, ya incluye la memoria social entre la documentación del plan—. A mi juicio la legislación debería establecer una auténtica evaluación de la sostenibilidad del modelo propuesto por los planes e instrumentos urbanísticos de carácter general o de desarrollo, que incorpora una única visión integral y global y no solo sectorial. La idea de *test de sostenibilidad* de los planes se acercaría a esta evaluación integral⁷⁴⁹.

⁷⁴⁹ El artículo 58.5 a) TRLFOTU exige que la Memoria de los Planes Urbanístico Municipales en Navarra incorporen una «valoración del impacto social del plan».

En la EAE ordinaria la declaración ambiental estratégica (art.25 Ley 21/2013) tiene la naturaleza de informe preceptivo y determinante sin el que no se podrá aprobar el plan o programa —así se entiende por la STS de 30 de octubre de 2018 (recurso de casación 3029/2017)—. El promotor deberá incorporar al plan el contenido de la declaración para que el mismo puede ser aprobado. En los supuesto de EAE simplificada el informe ambiental estratégico (art.31 Ley 21/2013) es quien determina, caso por caso, si el plan puede tener o no efectos significativos para el medio ambiente. Si el órgano ambiental considera que no los tiene, con el informe ambiental concluye el trámite. Sí considera que el plan puede tener efectos significativos, el plan deberá someterse a EAE ordinaria. El órgano ambiental formulará un documento de alcance del EAE a elaborar. Será para la gran mayoría de instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo —planes parciales, estudios de detalle, modificaciones puntuales en suelo urbano, etcétera— este el trámite a seguir en la EAE simplificada. La formulación de un informe ambiental que concluya que el plan no tiene efectos significativos para el medio ambiente, y que por tanto es innecesario cualquier otro trámite. ¿Realmente resulta eficaz y necesario este trámite para evaluar la sostenibilidad de un Estudio de Detalle cuyo objeto es modificar una alineación en una parcela de suelo urbanizado? ¿Cuánto tiempo demorará la aprobación de ese instrumento?. Estas, y otras preguntas similares, deberían hacer reflexionar sobre esta realidad derivada de la legislación ambiental. Esta interpretación basada en la amplitud de las letras a), b) y c) del apartado 2 del art. 6, que desborda los cuatro supuestos del apartado 1 mucho más concretos y matizados, me parece que sobrepasa la lógica y la realidad del planeamiento urbanístico, que no se olvide, es subordinado y jerárquico. Someter un Catálogo; una modificación en suelo urbano para poder desarrollar una actuación de dotación que suponga un cambio de uso en planta baja o el incremento de una planta ático en un edificio en el centro de la ciudad; o un Estudio de Detalle a EAE simplificado, para que en cuatro meses el órgano ambiental de la CCAA formule un informe ambiental estratégico en el que diga que la actuación que se pretende llevar a cabo con el instrumento de planeamiento no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, supone una carga procedimental a estas figuras de indudable trascendencia. Las actuaciones urbanísticas no pueden negativamente afectar el medio ambiente — a mi juicio como parte del *test de sostenibilidad*— pues ello se deriva del bloque ambiental constitucional, y ello es parte del principio de desarrollo sostenible. Pero ello debería integrarse racionalmente con la propia finalidad, contenido y capacidad de determinados instrumentos de planeamiento, como puede ser un Estudio de Detalle u otras figuras creadas por las leyes autonómicas para actuar en suelo urbano consolidado —por ejemplo los PEAU de la legislación navarra— que por lo general no pueden tener una afección al medio ambiente.

Tampoco la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece librarse de estas incertidumbres. La STC 109/17, de 21 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2540-2017 interpuesto frente a la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental, parece zanjar la cuestión de la posibilidad autonómica de excluir con carácter general a determinados instrumentos de planeamiento del trámite de evaluación ambiental. En concreto el artículo 9.4 de la ley balear consideraba que

«no tienen efectos significativos en el medio ambiente, y por lo tanto no están sujetos a los principios de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con el art. 3.5 de la Directiva 2001/42/CE: [...] a) Las modificaciones de planes territoriales o urbanísticos que tengan como objeto exclusivo ...b) La aprobación o modificación de los catálogos de protección del patrimonio cultural...e) Estudio de detalle.»

El TC (FJ 3) entiende que la exclusión mediante ley de categorías completas de planes por considerarse que no iban a tener efectos significativos para el medio ambiente es contrario al orden constitucional de distribución competencial y supone la «reducción de los niveles mínimos de protección establecidos para la legislación básica...», y por tanto, declara el art. 9.4 de la Ley 12/2016 «inconstitucional y nulo». Para el TC

«los preceptos estatales [artículo 6 y 8.1 de la Ley 21/2013] fijan una regla general: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativas a sectores materiales con incidencia ambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa. [...] no es posible determinar a priori que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse “beneficiosas o respetuosas con el medio ambiente”, y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica».

Esta sentencia parecía resolver cualquier duda al respecto de la posibilidad autonómica de excluir instrumentos urbanísticos de la EAE. Pero no iba a ser así. La Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019, por la que se resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidas de Canarias, la contradice y establece una nueva

doctrina constitucional al respecto de esta cuestión. Así los recurrentes impugnaban el artículo 150.4 de la citada ley canaria por entender que el mismo vulneraba el artículo 6 de la Ley 21/2013 al excluir, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental los Estudios de Detalle «por su escasa dimensión e impacto». El TC [FJ 11 B), a)] acoge el argumento de los Letrados del Parlamento y Gobierno de Canarias

«Un examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general –suelo urbano–, bien del plan parcial –suelo urbanizable–, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada [...] La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección».

Vemos como en menos de dos años ha evolucionado la jurisprudencia del TC y ahora el Tribunal se inclina por aceptar que las legislaciones de las CCAA pueden excluir de forma general un instrumento subordinado de planeamiento, como es el Estudio de Detalle, por no tener efectos significativos en el medio ambiente.

Esta cuestión tampoco viene resultando pacífica en la práctica cotidiana. Muchas CCAA y ayuntamientos no están exigiendo —por disponer de legislación de evaluación ambiental anterior a la Ley 21/2013, caso de Navarra o Andalucía; por no haberse impugnado la Ley aunque posibilite una exclusión genérica, art. 12 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón; o por hacer una interpretación laxa de la Ley 21/2013— la evaluación ambiental estratégica para determinados tipos de planes o de modificaciones de planeamiento (en suelo urbano, Planes Parciales, Estudios de Detalle, etcétera) y ello ha dado lugar a un abundante número de pronunciamientos judiciales anulatorios de los mismos. La STS de 1 de abril de 2015 (rec. casación nº 3455/2012) —en referencia a la Ley 9/2006— y la STS de 30 de mayo de 2017, recurso de casación nº 3169/2015, son muy significativas por su claridad y rotundidad en relación con un Estudio de Detalle. La

jurisprudencia de forma reiterada y, en general, constante⁷⁵⁰ ha mantenido que los Estudios de Detalle —así como la modificaciones de planeamiento menores por reducido que sea tu ámbito— que adolecen de falta de evaluación ambiental deben declararse nulos. Y esa doctrina la encontramos ampliamente argumentada en la STSJ de la Comunidad de Madrid, sentencia número 52/2019, de 31 de enero, al analizar un Estudio de Detalle que señala únicamente alineaciones, en la que se reconoce que el mismo no ordena suelo, pero sí que establece el uso del suelo, por lo que lo incluye en el supuesto previsto en el art. 6.2 b) Ley 21/2013, y por tanto, exige necesariamente el pronunciamiento previo a su aprobación, del órgano ambiental en el procedimiento de EAE simplificado.

A la vista de la situación expuesta la doctrina viene apuntando desde 2016 la necesidad de afrontar la misma, como en su día ya hicieran Francia y Alemania, si se pretende mantener el planeamiento urbanístico como forma viva de ordenación del territorio y la ciudad. Para L.PAREJO ALFONSO (2017a:18)⁷⁵¹ un ejemplo a seguir pudiera ser el derecho alemán y francés que permiten al juez, vía contenciosa, ofrecer a la Administración la oportunidad de subsanar aquellas infracciones procedimentales que sean susceptibles de subsanación sin afectar al fondo del planeamiento. La legislación federal de la construcción (Código Urbanístico de Construcción) de 1960, fue modificada en 2004 y 2014 —parágrafos 214 y 215— para «evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas». Los citados parágrafos se dedican a la conservación del planeamiento, «modulando la relevancia de los vicios en que pueda incurrir el proceso de aprobación de los planes y previendo, para cuando proceda, el pertinente procedimiento complementario para la subsanación de los no considerados relevantes...». El código francés de la construcción de 1960, también fue modificado con el mismo objetivo. En su Libro VI, dedicado al contencioso de urbanismo, establece (arts.L600-1 y L600-9) reglas tendentes a la conservación del planeamiento, y en concreto la posibilidad que si el Juez estima que la irregularidad, de carácter formal o procedimental, en la elaboración o revisión del instrumento de planeamiento «es susceptible de ser subsanada, puede [...], suspender toda decisión hasta el transcurso del plazo que fije para aquella subsanación; plazo durante el cual el instrumento de urbanismo permanecerá siendo aplicable...»⁷⁵².

⁷⁵⁰ En la STS 52/2019, de 31 de enero, FD Cuarto, encontramos una importante referencia jurisprudencial, sintetizada en la STS de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1006/2015). El TSJN Sala de los Contencioso-Administrativo, recientemente en su sentencia 356/2019 de 18 de diciembre, ha mantenido la tesis de la innecesaridad en el caso de los estudios de detalle por idénticas razones que las vistas en la STC 86/2019.

⁷⁵¹ También J.M. BAÑO LEÓN (2017a:40)

⁷⁵² L.PAREJO ALFONSO (2017a:34)

En esta línea, el citado autor, aportaba en 2017 algunas sugerencias para reconducir el problema sin abandonar la concepción normativa del planeamiento, pero sí reconociendo la singularidad del mismo y de su procedimiento de aprobación. Y por ello proponía la distinción de vicios meramente procedimentales y vicios sustantivos que se referirían a las normas urbanísticas u ordenanzas (que serían las que tendrían el carácter de norma de carácter general). Serían solo los vicios con relevancia directa en el proceso de toma de decisiones y en su resultado los que pudieran conducir a la anulación del plan. En concreto, pone como ejemplo, la omisión o infracción de trámites esenciales, como la información pública; o el desconocimiento de informes preceptivos y determinantes, especialmente en el caso de la evaluación ambiental. Ello permitiría diferenciar la «impugnación de los actos de trámite y aprobación, de un lado, y la de los planes mismos, de otro lado»⁷⁵³. La consecuencia sería que a los primeros se podría aplicar el régimen de impugnación de los actos administrativos, y por tanto, la posibilidad de subsanación y conversión de actos viciados, conservación de los actos de trámite y la convalidación de actos anulables. Así como la limitación de la impugnación directa que se reservaría a las normas urbanísticas u ordenanzas de los planes (art. 47.2 Ley 39/2015), respecto de las que se produciría el control de legalidad y de la discrecionalidad del planeamiento. Para J.A. SANTAMARIA PASTOR (2014:2013) la solución pasa por «terminar con la calificación reglamentaria de los planes, con la única salvedad de las ordenanzas de edificación...». Por limitar la anulación a la parte de la actuación administrativa impugnada «salvo, claro está, en aquellos casos en los que la satisfacción de la concreta pretensión del demandante exija imperiosamente la anulación de todo el acto o norma». Y por dejar de entender la necesidad de repetición de todo el trámite de aprobación de un plan declarado nulo por razones de forma, por carecer —a su juicio— de justificación legal por contradecir terminantemente lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 30/1992 (actual 51 Ley 39/2015). Para J.M. BAÑO LEON (2017b:42) se impone una reforma de la legislación del Estado «que delimite las potestades de los Tribunales en la anulación de los planes urbanísticos y sus consecuencias,...»^{754 755}.

⁷⁵³ L.PAREJO ALFONSO (2017a:25)

⁷⁵⁴ A su juicio esa reforma debería afectar a la delimitación de las características básicas del régimen jurídico de los planes, reduciendo su carácter normativo. Eliminación del recurso indirecto para los planes. Establecimiento de causas tasadas de nulidad por defecto de procedimiento que quedarían reducidas a las derivadas de normas impuestas por directivas europeas. Posibilidad de convalidación del defecto mediante un procedimiento complementario salvo en determinadas supuestos. Salvo para los casos de que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento de EAE, conservación de los actos de trámite cuyo contenido no se vea afectado por el defecto de procedimiento. Supresión de la acción pública urbanística unificando la legislación urbanística y la ambiental en punto a la legitimación.

El legislador no ha sido insensible a esta problemática, si bien en la fecha que se redacta este trabajo esa sensibilidad no se ha visto materializada en medidas legislativas concretas. En la XII Legislatura el Grupo Popular del Congreso de los Diputados presentó una Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística⁷⁵⁶. Esta proposición decayó con la disolución de las Cortes Generales⁷⁵⁷. La Exposición de Motivos de la misma es una síntesis de las opiniones doctrinales a las que venimos haciendo referencia⁷⁵⁸. La Proposición de Ley optaba por una solución que convertía los instrumentos de ordenación territorio y urbanística en «actos administrativos generales...» con unas finalidades concretas. Los instrumentos «pueden incorporar normas que tendrían la consideración de “disposiciones generales de carácter general”». Esta diferencia acto-disposición general, la posibilidad de tramitación y aprobación separada o conjunta, posibilitan (art. 5 de la Proposición) una nueva redacción del art. 55 del TRLSyRU y una muy distinta regulación de la nulidad y anulabilidad de los planes conforme al art. 47 de la Ley 39/2015. La otra gran novedad que pretendía introducir la Proposición era una profunda revisión de la acción pública urbanística asemejándola a la acción pública ambiental en cuanto a la legitimación para

⁷⁵⁵ M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019:297-360) realiza una amplia y acertada recapitulación de las distintas propuestas doctrinales para ofrecer alternativas al problema. Finalmente concluye su trabajo formulando diecisiete conclusiones de las que destacare la afirmación de estar ante un momento de crisis del modelo y del planeamiento urbanístico; la responsabilidad global de todo los agentes implicados; la necesidad de disponer de un órgano consultivo en materia de urbanismo y de aunar los pronunciamientos sectoriales sobre el plan urbanístico; la necesidad de una planificación urbanística sostenible; la necesidad de una modificación legislativa para determinar la posible anulabilidad de los reglamentos; necesidad de adoptar medidas legislativas; y la reflexión conjunta y urgente respecto del contenido y objeto de los planes urbanísticos.

⁷⁵⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, nº 319-1 de 15 de octubre de 2018.

⁷⁵⁷ Resultan muy interesante al respecto de esta Proposición de Ley el trabajo de C.TOLOSA TRIBIÑO (2019:19-78)

⁷⁵⁸ «La determinación de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística requiere una reflexión más profunda, a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por una reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación. Pueden, sin duda, incluir normas, como es habitual en los instrumentos urbanísticos, pero el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones son actos administrativos. Y esta heterogeneidad en el contenido de los planes debería reflejarse en las distintas consecuencias de su anulación. No deben ser las mismas cuando se anulan determinaciones normativas que cuando lo son otras sin ese carácter, tal y como sucede con carácter general en el resto del ordenamiento jurídico. Para decirlo con mayor claridad, la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación. En estos casos, la sentencia no solo podrá, sino que deberá distinguir ente los supuestos de nulidad (en principio, los del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los previstos en la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística) y los de anulabilidad, en los que será posible la convalidación y la retroacción de actuaciones para la subsanación del vicio determinante de la anulación».

su ejercicio, al considerar que su actual regulación había quedado obsoleta y causaba serios trastornos al sistema^{759 760}. A mi juicio las medidas que pretendía incorporar a nuestro ordenamiento urbanístico y administrativo la Proposición de Ley eran coherentes con las soluciones dadas por otras legislaciones europeas y por las propuestas por la doctrina.

Pero considero, que siendo un avance más que notable para reducir la mortalidad judicial del planeamiento urbanístico y lograr una mayor seguridad jurídica, no es suficiente para garantizar un nuevo modelo de planeamiento urbanístico general que incorpore la sostenibilidad como elemento real de referencia de todas sus determinaciones. No basta con lograr que los instrumentos urbanísticos sean más seguros, y generen menores incertidumbres por su posible anulación. Es necesario sustituir unos instrumentos cada día más complejos, técnicos, pesados y alejados de la realidad urbana y social que preocupa a los vecinos de un municipio, por instrumentos más estratégicos y menos técnicos, contruidos de forma participativa y aceptados socialmente por definir y diseñar la estructura y grandes principios de un modelo de ciudad, y dejar para instrumentos de desarrollo posterior las cuestiones sobre el régimen de propiedad, derechos y deberes, aprovechamientos y usos lucrativos, etcétera. Ese nuevo modelo estructural o estratégico de plan general a mi juicio no sería en modo alguno una disposición de carácter general ni tendría carácter de norma. La regulación que resultara precisa para acompañar el instrumento de planificación se haría mediante ordenanzas municipales, con tramitación, aprobación y modificación conforme a la legislación de régimen local. Las determinaciones de

⁷⁵⁹ «El TRLSRU aún sigue reproduciendo de manera casi idéntica a cómo lo hiciera, hace ya más de 60 años, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, esta institución que trata de garantizar la defensa del interés público del urbanismo. Sin embargo, dicha regulación, ya desconectada de la realidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística actuales, de su complejidad procedimental y sustancial y, en muchos casos, de una verdadera defensa de los intereses públicos, debe revisarse para evitar las consecuencias negativas a las que ha dado lugar su utilización torticera con fines puramente lucrativos. La restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y los privados. Se tienen en cuenta, además, una serie de criterios asentados por la jurisprudencia, como los que impiden que se ejerza en fraude de ley, con abuso de derecho, o al margen del principio de la buena fe. El colofón de esta nueva regulación consiste, al igual que ocurre en el ámbito de la disciplina ambiental, en la prohibición de todo beneficio económico, vinculado en este caso a la imposibilidad de obtenerlo utilizando el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, con la finalidad de utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes, bien de otros particulares. Esta regla ya ha sido incluida en el ámbito territorial de la Unión europea, en la legislación de otros Estados miembros. Particularmente y de manera especial, en el Código francés de Urbanismo». (Exposición de Motivos, III)

⁷⁶⁰ Al momento de escribir este texto —septiembre de 2019— no nos consta que la Proposición de Ley haya sido nuevamente presentada, tampoco nos consta que la XIII legislatura no vaya a concluir en breve, por lo que todo hace suponer que los problemas que pretendía afrontar la misma quedarán de momento sin resolver.

ordenación y régimen urbanístico propias de cada clase y categoría de suelo, lo que ya se viene conociendo en más de una legislación autonómica como determinaciones pormenorizadas, se establecerán en los habituales instrumentos de desarrollo del planeamiento, lo que podrá posibilitar una mayor cercanía a la realidad coincidente con el momento de su redacción y aprobación. La impugnación, y en su caso anulación, de uno de estos instrumentos no tendrá efectos para todo el plan general, ni supondrá una quiebra del sistema.

Un modelo de plan general como el que se propugna encaja en la idea de plan o programa de la legislación de evaluación ambiental. Se trataría de un plan marco para futuras actuaciones en el territorio y la futura aprobación de proyectos, si bien el grado de concreción de esas actuaciones se remite a otros instrumentos subordinados. El grado de informes sectoriales necesarios y la coordinación entre administraciones en el territorio, también se debería acomodar al contenido y definición de plan. Lo mismo diremos de la elaboración, documentación y tramitación que sería bien distinta a los actuales planes con su amplitud, rigidez formal y documental, tiempos de elaboración y aprobación. Sin suprimir la acción pública urbanística como derecho del ciudadano — siendo partidario de su modulación en la línea propuesta por una parte de la doctrina asemejándola a la impugnación de actos medioambientales— este modelo de plan la puede reducir, o más bien, limitar únicamente a quien realmente tiene un interés general. Si se ha de entender la acción pública como una reacción ante el incumplimiento de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, parece muy razonable que ante un modelo de plan que solo define un marco general de utilización del territorio se reduzca las posibilidades de impugnar determinaciones concretas contenidas en el mismo.

He repasado hasta aquí cómo se ha producido, en la primera década del siglo XXI, la implantación normativa del modelo de desarrollo urbano sostenible en las legislaciones y en la práctica urbanística. He manifestado mis dudas en lo que respecta a algunos componentes del modelo que prevé la legislación, quizás más como referencia conceptual y de principios de buenas prácticas que como contenido normativo real y efectivo. Pero en términos generales creo que el cambio de paradigma que conlleva y el avance que supuso la LS07 —aun con sus excesos de voluntarismo en algunas cuestiones— para el urbanismo español hoy son incuestionables. No cabe para nuestras ciudades y territorios otro modelo de desarrollo que el urbano sostenible. La prioridad del planeamiento urbanístico deberá ser la de mejorar la calidad de vida urbana dentro de la ciudad construida y en contadas y justificadas veces el desarrollo mediante la transformación intensa de suelo. De ahí que para pasar del discurso a los hechos, de la norma a la práctica, la

legislación se haya dotado de una serie de instrumentos. A algunos ya he hecho referencia y comentarios en el capítulo precedente —memorias económicas de los planes, actuaciones en suelo urbano, etcétera—. Pero, para completar este capítulo, veremos cómo ha recibido la jurisprudencia el modelo de desarrollo urbano sostenible. Y en el capítulo Sexto, reflexionaré sobre algunos —los a mi juicio más importantes— aspectos sociales que está suponiendo el modelo en nuestras ciudades. Estas dos cuestiones representan la aceptación legal y social del modelo de desarrollo urbano sostenible, y por tanto el trascender de una construcción jurídica artificiosa y su transformación en un hecho irreversible en tanto que no sea sustituido por otro paradigma legal de nuestro urbanismo.

3. La asunción por la jurisprudencia del modelo desarrollo urbano sostenible y la ciudad compacta como principios del derecho urbanístico. Reducción de la discrecionalidad.

Una de las manifestaciones más consolidadas, importantes y recurrentes del principio de desarrollo sostenible la encontramos en la jurisprudencia. En un breve periodo de tiempo los tribunales han incorporado este principio como esencial para el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico afirmando su importancia⁷⁶¹. Si la protección ambiental y los factores que la componen han sido reiteradamente utilizados para el control del planeamiento urbanístico, la incorporación del modelo de desarrollo urbano sostenible como objetivo, principio o finalidad de la actuación pública en el territorio y del planeamiento urbanístico, ha convertido este principio en un importante límite a la discrecionalidad del planeamiento. Ello ha supuesto que la idea de desarrollo sostenible haya dejado de ser un concepto muchas veces vacío de contenido o retórico, para ser pieza esencial del planeamiento, sobre todo cuando se trata de la clasificación y reclasificación de suelo. Los desarrollos urbanísticos, las actuaciones de nueva urbanización, bien en la planificación general o en las modificaciones de la misma, tendrán que justificar más que suficientemente su coherencia, compatibilidad o adecuación al modelo de desarrollo urbano sostenible. Como vimos en el apartado anterior, ya no deberán atender solo a las normas de la legislación básica estatal, sino que todas las legislaciones autonómicas, en mayor o menor medida y concreción, han situado el desarrollo urbano sostenible como principio de su legislación, principio general de Derecho urbanístico, y como obligación para el planeamiento municipal. Ello obliga a ir mucho más allá que las invocaciones genéricas. El modelo que se

⁷⁶¹ En relación con el desarrollo sostenible en la jurisprudencia debemos citar los trabajos de E.DESDENTADO DAROCA (2008;201-233); M.F.GÓMEZ MANRESA (2014:201-221) o I.SERRANO LASA (2017: 134-161)

proponga o las actuaciones que se diseñen, deben cumplir determinados requisitos que las hagan sostenibles. De no ser así, y aunque se logren aprobar, es muy probable que no consigan superar el control jurisdiccional si son recurridas. Esta asunción por los tribunales es lo que a mi juicio ha resultado, y va a resultar, más determinante para que el cambio de paradigma resulte incuestionable e irreversible. En muchos momentos de este trabajo me he cuestionado qué podría pasar ante una situación de nueva tensión en el mercado inmobiliario que conllevara una importante demanda de suelo urbanizado. Me he preguntado si el paradigma de un modelo sostenible que arrancó en la LS07 —por convicción pero también por necesidad⁷⁶²— se mantendría o, como en otros momentos de la historia de nuestro urbanismo, se encontrarían atajos o caminos paralelos para un crecimiento expansivo a pesar de la planificación; o directamente se cambiaría la legislación. A mi juicio la incorporación que los tribunales han hecho de este principio en sus sentencias es la mejor garantía de la eficacia, respeto y perdurabilidad del mismo.

El planificador debe optar por alguna alternativa de las que dispone para la ordenación y desarrollo del territorio. Y esa opción suponía una amplia discrecionalidad. Bajo mi punto de vista en la actualidad esa discrecionalidad se ha moderado, no podrá ser tan amplia, pues el modelo de desarrollo urbano por el que debe optar deberá ser mucho más reglado y contenido. Deberá responder a los objetivos, principios y fines del desarrollo sostenible. Si el bloque ambiental de la Constitución ya limita de forma clara los posibles modelos de utilización del suelo como recurso natural, la legislación básica estatal desde 2007, y todas las legislaciones autonómicas que vimos en el apartado 1 del presente capítulo, confirman y limitan más si cabe que no hay otro modelo. Serán variantes de un modelo de desarrollo urbano sostenible por las que podrá optar el planificador, pero cada vez la justificación será más rigurosa, y en algunos casos, la fijación de estándares y densidades de crecimiento la convertirán en *cuasi* reglada. El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico es una de las cuestiones más relevantes para el Derecho Urbanístico y de la jurisprudencia⁷⁶³. La amplitud que las administraciones se les ha reconocido para clasificar o calificar suelo en el planeamiento, para definir el modelo de ciudad y su crecimiento, es un ámbito de la actividad administrativa en el que la discrecionalidad era especialmente intensa. De no existir un control jurisdiccional de la

⁷⁶² En 2010 ya utilice la expresión «a la sostenibilidad por la necesidad» —J.M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010:15). Expresión considerada acertada por T.QUINTANA LÓPEZ (2016:29).

⁷⁶³ En relación con la discrecionalidad administrativa y el planeamiento urbanístico destaca el trabajo de E.DESDENTADO DAROCA (1997, 2007 y 2008) y J.DELGADO BARRIO (1993).

misma, pudiera ser una manifestación a veces incontrolada e injustificada, que pudiera responder no al interés general, sino a cuestiones de otra índole. La valoración del interés público en la elección de la alternativa de ordenación de entre las posibles y la justificación de la misma, son lo que permite la interdicción de la arbitrariedad. La discrecionalidad del planeamiento no es solo técnica o jurídico-técnica. Factores sociológicos, económicos, ambientales, arquitectónicos, paisajísticos, sociales o de salud, van a influir y conformar una decisión, van a inclinar al planificador por una u otra alternativa de las posibles —art.38 RPU—, tras ponderar todas las variables y factores. Este ejercicio de política urbana, de ejercicio del poder conferido democráticamente, no puede ser arbitrario o caprichoso, sino que deberá ser discrecional, y por tanto justificado y motivado. Como límite esencial del ejercicio de las potestades discrecionales, nuestro Derecho, tras la CE —art.9.3—, ha situado el principio de interdicción de la arbitrariedad⁷⁶⁴. Nuestro ordenamiento jurídico exige la motivación de los actos que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales [art.35.1. i) Ley 39/2015] pero el planeamiento es una norma y no un acto. «El elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión»⁷⁶⁵. La doctrina y la jurisprudencia han destacado algunos límites que consideran específicos del planeamiento urbanístico. Es el caso, por ejemplo, de los estándares urbanísticos fijados por la legislación con el objetivo de garantizar un mínimo de calidad de vida; del carácter reglado de la licencia urbanística que obliga a un cierto nivel de concreción del plan al menos en el suelo urbano; y también de los documentos integrantes del plan que tienen un carácter justificativo y que contienen su motivación y las razones por las que se opta por la alternativa elegida como modelo: la Memoria justificativa y la Memoria económica de los planes —Estudio económico-financiero, Memoria de Sostenibilidad y Estudio de Viabilidad—. La legislación autonómica, urbanística, y la estatal y/o autonómica medio ambiental, han ido incorporando a los planes otros documentos justificativos de carácter social, ambiental, sobre movilidad, etcétera⁷⁶⁶. Pero no debemos confundir la motivación formal del plan con los motivos de éste. Los motivos y la justificación de la opción elegida pueden no estar en la Memoria, lo

⁷⁶⁴ E.DESDENTADO DAROCA (2007:234-236) destaca también el principio de racionalidad, igualdad y proporcionalidad.

⁷⁶⁵ E.DESDENTADO DAROCA (1997:148-159). Se reproduce el distinto sentido que F.RUBIO LLORENTE y E.GARCÍA DE ENTERRIA dieron a este principio. Los otros principios con mayor capacidad configuradora de la discrecionalidad son los de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

⁷⁶⁶ Sobre la importancia de la Memoria en el planeamiento urbanístico véase J.DELGADO BARRIO (1993:41-55). La jurisprudencia en relación a la importancia de la Memoria es más que abundante y coincidente en que la Memoria «es ante todo la motivación del Plan» (STS de 13 de febrero de 1992, entre otras muchas).

que sería un defecto formal del plan que pudiera dar lugar a su nulidad, pero pueden estar en otros documentos del plan, lo que evitaría la tacha de arbitrariedad.

Pero sin duda la cuestión más relevante para el modelo urbano elegido será la discrecionalidad en la clasificación del suelo, y en menor medida la calificación. El planificador en la actualidad va a ver reducido, como vengo manteniendo, su margen de discrecionalidad de forma más que importante. A mi juicio, de hecho, este margen se ha reducido a elementos secundarios de la ordenación urbanística —aunque no por ello menos importantes—, y esto se ha debido a varias causas. En primer lugar, a los principios, objetivos y fines de la legislación básica estatal; también a las distintas leyes autonómicas, a las legislaciones sectoriales —algunas de ellas tan relevantes como la Ley de Aguas—; a la legislación y práctica ambiental —Evaluación Ambiental de los planes—; y a los distintos instrumentos de Ordenación del Territorio aprobados en todas las CCAA. La elección del modelo urbano, como veremos, se puede someter a un control judicial tan intenso que lo hace un concepto *cuasi* reglado. La plasmación más clara del modelo se concreta en la clasificación del suelo, su uso —calificación— y la intensidad de ese uso. Esta última también comienza a ser regulada por las leyes autonómicas o por los instrumentos de Ordenación Territorial. Es cierto que la preocupación es más por la intensidad máxima que mínima, y como vengo exponiendo, a mi juicio resulta igualmente importante establecer una intensidad mínima que permita lograr modelos compactos y densos. Pero lo realmente determinante para un modelo urbano sostenible va a ser la clasificación de suelo que proponga el plan, en base a qué objetivos y para dar respuesta a qué previsiones o proyecciones. Por ello es esencial tener en cuenta que la clasificación del suelo no es —ni ha sido— una potestad plenamente discrecional, pues el suelo urbano es un concepto reglado, así como el suelo no urbanizable protegido o de especial protección por valores naturales, agrícolas, riesgos, etcétera. Únicamente el suelo urbanizable y el suelo no urbanizable genérico, común o no protegido, son decisiones en que cabe mayor grado de discrecionalidad del plan.

Sobre el carácter reglado del suelo urbano se ha escrito profusamente⁷⁶⁷. La clasificación del suelo se regula en cada una de las leyes urbanísticas autonómicas, manteniendo toda la triple clasificación de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, con distintas categorías en cada clase. La legislación básica estatal no establece clases de suelo sino situaciones básicas en función de la situación fáctica del mismo. El suelo urbano coincide con la situación básica de suelo urbanizado (art.21.3 TRLSyRU), pero como ya expuse en el capítulo Cuatro el legislador

⁷⁶⁷ A modo de ejemplo las citadas E. DESDENTADO DAROCA (1997:405-417); M.C. de GUERRERO MANSO (2011) o M.M. RAZQUIN LIZARRAGA (2007).

estatal dejó una posibilidad a las CCAA de categorizar el suelo como urbano consolidado (plenamente urbanizado) y no consolidado (carente de algún servicio básico, si bien lo alcanzará con obras de conexión a las instalaciones preexistentes; o necesitado de renovación de la urbanización ya existente). El suelo rural previsto en el art.21.2 b) es el que los instrumentos de ordenación o planeamiento pueden prever o permitir «su paso a situación de suelo urbanizado», el suelo urbanizable. Y el suelo rural del art. 21.2 a) será el suelo no urbanizable que deberá preservarse de su transformación mediante la urbanización. El TRLSyRU establece que «como mínimo», es decir, en todo caso, determinados suelos en que confluyen determinadas cualidades o características deben quedar excluidos. Conforme a este planteamiento, refrendado y asumido por todas las legislaciones autonómicas, el suelo urbanizado, transformado, que es el que reúne las características del art. 21.3 y 4 TRLSyRU, —art.21RPU— y los requisitos exigidos en las leyes autonómicas, deberá ser clasificado por el planeamiento como suelo urbano. Por tanto estamos ante una clase reglada de suelo en la que no cabe discrecionalidad, estamos ante un imperativo legal impuesto por la fuerza normativa de lo fáctico. Así lo pone de manifiesto una más que consolidada y reiterada jurisprudencia⁷⁶⁸. Esta opinión la comparte M.C de GUERRERO MANSO (2011:187), quien advierte que en el supuesto de «suelo urbano en ejecución de planeamiento otorga cierto grado de discrecionalidad al planificador, puesto que su tipificación no depende directamente de las circunstancias fácticas..., sino de un futuro desarrollo». Lo mismo se puede decir del suelo no urbanizable⁷⁶⁹ en el que concurre alguna condición que lo haga

⁷⁶⁸ Véase en E. DESDENTADO DAROCA (1997:409-413) y M.M. RAZQUIN LIZARRAGA (2007:62-72). Entre otras muchas STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo de 27 de junio de 2003 (rec. casación 5909/2000); 13 de abril de 2005 (rec. casación 5334/2001) — «Esta Sala tiene declarado que, si bien la clasificación de un terreno como suelo urbano constituye un imperativo legal y no queda al arbitrio de la Administración planificadora sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos; 24 de junio de 2011 (rec. casación 3778/2007) —Tradicionalmente venimos entendiendo, en aplicación de estas normas, que el estatuto jurídico del suelo urbano se encuentra establecido legalmente y la definición de esta clasificación de suelo tiene un carácter reglado, de manera que tiene razón la recurrente cuando señala que no es ésta una decisión de carácter discrecional»—. STS, de 1 de diciembre de 2015 (rec. casación 226/2014) —«La clasificación de suelo urbano tiene carácter reglado, carácter que comprende la concurrencia de determinados servicios urbanísticos, la suficiencia de los mismos desde la perspectiva urbanística y la inserción del suelo de que se trate en la malla urbana»—. O STS, de 23 de enero de 2015 (rec. casación 3716/2012) que hace un repaso de un número importante de sentencias que entienden «el suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional del planeamiento».

⁷⁶⁹ Resulta muy interesante J.AGUDO GONZÁLEZ (2010:76-94) en el que comenta ampliamente sentencias como la STS de 17 de febrero de 2003 en que se afirma que «tampoco hay ius variandi cuando de suelo especialmente protegido se trata, a menos que se produzca la pérdida de los valores que en su día justificaron la clasificación, ...»; STS de 25 de octubre de 2006; o STSJ de Castilla y León, sede Burgos, de 29 de septiembre de 2006. Todas estas sentencias como puede verse son anteriores a la LS07. A su juicio una sentencia principal en esta línea jurisprudencial sería la STS de 3 de julio de 2007, que mantiene con toda rotundidad y claridad que la reclasificación de suelo no urbanizable protegido exige de una especial justificación que solo podrá ser en que ese suelo ha perdido los valores que lo hicieron merecedor de protección.

especialmente protegido, por legislación sectorial, instrumento de ordenación del territorio o por sus propios valores de carácter excepcional —natural, paisajístico, ambiental, histórico, etc—.

La jurisprudencia —entre otras muchas la STS de 3 de julio de 2007 por la que se anulaban 22 ámbitos de PGOU de Madrid de 1997 por no justificar debidamente la necesidad de la reclasificación y la pérdida de las características del suelo; la STS 23 de febrero de 2012 sobre un Plan Parcial “Ciudad del Golf” en las Naves del Marques en al que se aplicó el principio de no regresión sobre suelo protegido de pinares; o la STS de 5 de julio de 2012 relativa a la *ecociudad* de Logroño sobre suelo calificado como de protección paisajística— ha reconocido también de forma clara y reiterada este carácter reglado y ha limitado la discrecionalidad al planificador⁷⁷⁰. Será por tanto solo en la clasificación como suelo urbanizable y no urbanizable

⁷⁷⁰ La jurisprudencia ha asumido que la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección también es un concepto reglado y no cabe discrecionalidad administrativa al respecto. La STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo de fecha 3 de julio de 2009 (rec. casación 909/2005) —aplicada por numerosas sentencias como cita I.SERRANO LASA (2017:136)— estableció que la alteración, reclasificación, de un suelo no urbanizable especialmente protegido precisa de una motivación específica y reforzada, pues tiene que justificar suficientemente que ese suelo ha perdido los valores que lo hicieron merecedor de protección. Limita pues la voluntad del planificador que ante un suelo que merece especial protección no puede hacer otra cosa que clasificarlo como tal. «El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado» (FD. Octavo).

«Partiendo de esta decisión inicial de la Administración urbanística de clasificar el suelo como no urbanizable de especial protección, atendidos los valores paisajísticos de la zona situada en el litoral, la alteración de su clasificación precisa de una motivación específica y reforzada. Específica porque ha de atender no a genéricas invocaciones sobre la revisión o modificación de la clasificación del suelo por razones de interés público general, sino concretamente tendente a justificar por qué antes merecía la protección que le dispensa esta clasificación, en atención a sus valores paisajísticos, y ahora ha dejado de ser merecedora de tal defensa y conservación. Y reforzada, decimos también, porque cuando se trata de la protección del medio ambiente que late en la relación de circunstancias del artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, o en su mayor parte, se entra en conexión con el derecho al medio ambiente que, como principio rector, recoge el artículo 45 de la CE, que hace preciso exteriorizar qué ha cambiado para que dichos terrenos que antes no eran adecuados para el desarrollo urbano porque había que preservar su valor paisajístico, ahora sí lo son» (FD. Noveno).

La STS de 10 de julio de 2012 (rec. casación 2483/2009) en su FJ Octavo resulta igualmente contundente: «existe una consolidada jurisprudencia que distingue según se trate de (1) suelo no urbanizable común o por inadecuación al desarrollo urbano, o (2) de suelo no urbanizable merecedor de protección especial, declarando que cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable de protección especial, en tal caso no es potestad discrecional, sino reglada, por lo que resulta obligada su protección». También resulta de interés al referirse tanto al suelo urbano como al no urbanizable de especial protección por valores culturales, arqueológicos, la STS 992/2016, de 5 de mayo de 2016 (rec. casación nº 3766/2014).

Lo mismo podemos decir de la STS, 2 de noviembre de 2011 (rec. casación 4934/2007) sobre distintas categorías de suelo no urbanizable, pero en la que se reitera el carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de protección. «Es decir, la Sala de instancia, sin reparar que la naturaleza señalada al suelo reclasificado es la de no urbanizable de protección forestal y, por tanto, estrictamente reglada, justifica la corrección jurídica de la decisión administrativa en un adecuado uso de su discrecionalidad técnica para clasificar el suelo

común o genérico —es decir no merecedor de ninguna protección especial—, donde quepa al planificador una *discrecionalidad fuerte* en palabras de E.DESDENTADO DAROCA (1997:413). Pero ya en 1997 la citada autora reconocía que esa discrecionalidad «no está exenta de límites». Así leemos

«La clasificación de terrenos como suelo urbanizable responde a la necesidad de habilitar nuevos desarrollos urbanos y de localizar esos desarrollos donde resulte más pertinente en atención a las necesidades colectivas. [...] El suelo urbanizable debe, por tanto, delimitarse en función de las necesidades de desarrollo urbanístico de la población y debe servir como suficiente soporte físico para los nuevos asentamientos de población que se prevean».

Bajo mi punto de vista tras la LS07 y las distintas leyes autonómicas que analice en el apartado 1 de presente capítulo, la discrecionalidad en la clasificación de suelo urbanizable ya no la podemos denominar como *fuerte*, sino como moderada o *débil*⁷⁷¹. La limitación en la elección del modelo de desarrollo urbano hace que cualquier posible desviación del mismo deba estar muy justificada. Como vimos una buena parte de las legislaciones autonómicas —o los instrumentos de ordenación del territorio aprobados por las mismas— han adoptado determinaciones o estándares de sostenibilidad, en algunos casos cuantificables en cuanto a densidades e incluso al número de posibles nuevas viviendas. Ello supone una limitación extrema del posible suelo urbanizable que puede clasificar un planeamiento. Si a ello añadimos las limitaciones derivadas de distintas legislaciones sectoriales tanto para nuevos suelos que puedan ser objeto de transformación, como para la protección de suelo no urbanizable, el carácter reglado de la clasificación también de estos suelos cada vez es más evidente. La intensidad de la discrecionalidad no va a ser uniforme en todas las CCAA, dependerá de su

como no urbanizable por no ser idóneo para el desarrollo urbano, lo que no se corresponde con la clasificación establecida por la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano, que confiere al suelo del sector noroeste de Pedralbes la clasificación de suelo no urbanizable de protección forestal, que, según hemos indicado, es reglada y no discrecional, por lo que la Administración urbanística debería haber justificado (lo que no ha hecho) que efectivamente el suelo del sector noroeste de Pedralbes reúne las características que le hacen merecedor de la clasificación de suelo no urbanizable y parque forestal de conservación,[...], es decir razones todas que justificarían su clasificación como suelo no urbanizable por no ser idóneo para un desarrollo urbanístico, pero que no explican ni justifican una clasificación reglada, cual es la del suelo de protección forestal, razón por la que el segundo motivo de casación alegado debe ser estimado en cuanto que la Sala sentenciadora ha infringido, por inaplicación o aplicación incorrecta, lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que constituye un precepto estatal básico con arreglo a lo establecido en la Disposición Final única de la propia Ley 6/1998 ».

⁷⁷¹ Para A.CASARES MARCOS (2016:257) el principio de desarrollo sostenible ha supuesto una «trascendental contribución [...] a la reducción de la discrecionalidad urbanística, en su intento por sujetar no sólo el crecimiento urbano sino también a la renovación de la ciudad existente a criterios estrictos de sostenibilidad ...»

legislación autonómica y de sus instrumentos de ordenación territorial. Pero la tendencia es unívoca. Todas las CCAA han adoptado como principio rector de su actividad territorial y urbanística el desarrollo sostenible y el modelo de desarrollo urbano que comporta. Por ello la clasificación y la calificación del suelo deben atender al cumplimiento y logro del principio rector, y por ello deberá analizarse esa determinación del plan a la luz del mismo. De esta forma, muy difícilmente podrá ser aprobada o mantenida ante los tribunales una clasificación de suelo urbanizable que no pueda justificarse en la racionalidad del desarrollo previsto, en la previsibilidad y objetividad de las necesidades y predicciones, en la coherencia con los instrumentos territoriales y en las normas sectoriales. Así, voy a pasar a exponer cómo esta afirmación ha sido expresada por los Tribunales al analizar distintos planes urbanísticos en la última década.

El control jurisdiccional de los Tribunales sobre el planeamiento urbanístico va a incorporar no solo las determinaciones propias del principio de desarrollo sostenible, sino en algunas CCAA también el modelo de ciudad compacta, que compartiendo opinión con I.SERRANO LASA (2017:134), lleva camino de convertirse, si no en un elemento reglado para el planeamiento, sí al menos en un factor muy determinante⁷⁷². Coinciden E.DESDANTADO DAROCA (2008:205) e I.SERRANO LASA (2017:139) que el principio de desarrollo urbanístico sostenible es «motor de las últimas tendencias de reducción de la discrecionalidad». Por tanto ya puede ser invocado ante los Tribunales sin necesidad de citar la infracción de un precepto o norma concreta. Su entendimiento como principio general de derecho (art. 1.1 y 4 CC) le confiere carácter informador del ordenamiento jurídico⁷⁷³.

El desarrollo sostenible, como línea jurisprudencial es anterior a 2007. Así la STSJ Cataluña de 31 de enero de 2003 (rec. 203/1997) ya hace mención a la legislación catalana de 2002 (ley 2/2002, de 14 de marzo) que «no solo se sigue las pautas de la ley estatal 6/1998 sino que se amplía el concepto de suelo no urbanizable por razón de los valores a proteger en razón a la preocupación por asegurar el desarrollo sostenible que atraviesa toda la Ley desde su artículo tercero que lo erige en objetivo» (FJ Tercero). La STSJ Castilla y León de 29 de noviembre de 2003, rec. 103/2002, confirmada por la STS de 20 de diciembre de 2006 (rec. casación

⁷⁷² Como ejemplo de esta afirmación, I.SERRANO LASA invoca la legislación andaluza (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación del Territorio, y sobre todo el art. 45 del Decreto 129/2006, de 27 de junio, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía al que ya hice referencia.

⁷⁷³ J.PONCE SOLÉ y O.CAPDEFERRO VILLAGRASA (2017) hacen un amplio recorrido por la jurisprudencia relativa al buen gobierno urbano.

765/2004). Al estudiar la normativa de evaluación ambiental y la necesidad de estudiar diversas alternativas, la sentencia citada concluye que ello es

«consecuencia del ecodesarrollo o desarrollo sostenible, proclamado por primera vez en la conferencia de Estocolmo que pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente» (FJ. Quinto).

Ha de buscarse, a juicio de la Sentencia, un equilibrio entre explotación y conservación que viene exigido directamente por el art. 45 CE, al imponer la «utilización racional» de los recursos⁷⁷⁴.

La exigencia de sostenibilidad para el planeamiento urbanístico será por tanto una consecuencia lógica de la incorporación a nuestro derecho del principio de desarrollo sostenible, vía normativa ambiental, y como parte del bloque ambiental de la Constitución. Distintos TSJ de Comunidades Autónomas han tenido que afrontar en sus Sentencias la aplicación del principio de desarrollo sostenible, para ser posteriormente revisado su criterio por el Tribunal Supremo. Así vamos a analizar un número de sentencias que a mi juicio resultan expresión de distintas vertientes del principio referido. Los TSJ de Cataluña, Castilla y León, Madrid o Andalucía se han mostrado especialmente activos al tener que resolver recursos contencioso-administrativos frente a la aprobación de planes urbanísticos en los que uno de los motivos centrales de impugnación era la inadecuación del modelo urbanístico al principio de desarrollo sostenible.

El TSJ de Cataluña ha sido uno de los Tribunales que más ha debido enfrentarse a este asunto. La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña dictó sentencia de fecha 13 de junio de 2008 (recurso nº 699/2006), por la que estimaba un recurso interpuesto por una mercantil contra acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona que denegaba la aprobación definitiva de la Modificación puntual de PGOU de Sant Iscle de Vallalta. El TS, Sala 3ª (rec. Casación 4312/2009), en fecha 26 de marzo de 2013 —ponente J.E. Peces Morate—, estimaba uno de los motivos de casación, y en consecuencia

⁷⁷⁴ Esta misma invocación ya se encontraba en STS como la de 30 de mayo de 1997 (RJ 1997/4452) —FJ. 4º— y 31 de marzo de 1998 (RJ 1998/3940) —FJ.9º—.

desestimaba el recurso contencioso-administrativo sostenido por la mercantil citada⁷⁷⁵. El TS entiende en primer lugar que el modelo territorial adoptado por el municipio sobrepasa el mero interés local, por lo que la CCAA puede entrar en la valoración del mismo sin invadir la autonomía local. Y finalmente en el FJ Cuarto entra en el fondo del asunto, que no es otro que la adopción de un modelo de crecimiento disperso, discontinuo y desconectado del suelo urbano (no muy amplio, pues se trata de un sector de cinco hectáreas y 120 viviendas). El TS considera que el urbanismo debe responder a un modelo sostenible, que minimice el impacto en el territorio y favorezca la regeneración de la ciudad existente, por lo que el modelo afecta a las políticas territoriales. Transcribo ampliamente este FJ por sintetizarse en el mismo buena parte de la doctrina jurisprudencial sobre el principio de desarrollo urbano sostenible y la incorporación al Derecho español del *derecho débil* europeo.

«La propia Ley Urbanística catalana 2/2002, en la que se impone que el ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible, al precisar esa noción en la utilización racional del territorio, significa que el desarrollo sostenible conlleva la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, [...].

⁷⁷⁵ Los motivos por los que no había sido aprobada la Modificación puntal fueron entre otros: « [...] Los motivos de denegación de la aprobación de la modificación aquí tratada son: 1. No se justifica la necesidad de un nuevo sector de suelo urbano dada la reserva suficiente de suelo urbanizable por desarrollar. 2. La posición del sector en situación discontinua con el núcleo urbano de Sant Iscle de Vallalta, formando una isla de 5 ha de suelo urbanizable envuelto de suelo no urbanizable, contradice el principio de desarrollo urbanístico sostenible, previsto en el artículo 3 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo de Urbanismo, ya que propone un modelo que potencia la dispersión en el territorio.[...]» (AH Segundo)

«En cuanto a la referencia al principio de desarrollo urbanístico sostenible, como se recoge en la sentencia de este Tribunal número 992, dictada el 22 de noviembre de 2007 en el recurso 567/2004, el «desarrollo urbanístico sostenible- que como se trasluce en el artículo 3 de la ley urbanística de Cataluña que por más que se trate de definir como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, inescindiblemente comporta que existan o puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente y como dice el precepto invocado que comportan la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. Siendo ello así bien se puede comprender que lejos de hallarnos ante un único modelo a estimar procedente caben diversas soluciones y modelos de sostenibilidad de tal suerte que evidenciado y justificado un determinado modelo frente a otros posibles e igualmente justificados, la problemática a depurar debe ser la de cuál debe ser el que prevalezca». (AH Cuarto) — Por estas razones, la sentencia del TSJ Cataluña estimó el recurso—.

Que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente, tiene igualmente reconocimiento en la legislación del Estado. [...]

En cuanto afecta al desarrollo sostenible, el control de la Administración de la Comunidad Autónoma puede alcanzar, desde luego, a los modelos de ocupación que contemplen los planes municipales, [...] en cuanto signifiquen fenómenos de dispersión de la urbanización, al entrar en contradicción con el principio de desarrollo sostenible. [...]

En suma, al adoptarse la decisión impugnada, que significa en la práctica la prevención de la urbanización desconcentrada, la Administración de la Comunidad Autónoma no se ha excedido de su ámbito competencial, ya que la modificación denegada contemplaba un desarrollo fragmentario y disperso, máxime cuando los requerimientos del principio de desarrollo sostenible vienen reconocidos, al menos a nivel programático, por las distintas legislaciones al asimilar la estrategia territorial europea que constituye el marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros de la Unión Europea».

El Plan de Ordenación Urbana de Palafrugell, aprobado en 2006, fue impugnado en los recursos 40/2008, 111/2008 y 113/2008, recayendo sentencias del TSJ Cataluña el 30 de septiembre de 2011, 13 y 27 de enero de 2012, que fueron recurridas en Casación ante el TS en los recursos 747/2012, 1854/2012 y 1864/2012⁷⁷⁶. El Tribunal expresa con gran claridad el alcance del principio de desarrollo urbano sostenible en nuestro ordenamiento, y que si se justifica suficientemente su sostenibilidad no existe una única opción⁷⁷⁷.

El TS, en sentencia de 23 de enero de 2013 —que desestima el recurso de casación 3849/2009 contra la STSJ Cataluña de 15 de mayo de 2009 (rec. 458/2006), sobre aprobación del

⁷⁷⁶ «...respecto del principio de desarrollo urbanístico sostenible y del deber de proteger los suelos con valores naturales, así como del principio de proporcionalidad en el crecimiento de un municipio, artículo 33 del TRLU, y del Plan Director Territorial de l' Empordà, con los extraordinarios y desmesurados crecimientos previstos en el POUM [...] pues recogándose en este último una previsión de crecimiento hasta el año 2026 de 4.500 viviendas, el POUM impugnado dispone para el año 2018 un incremento de 5.306 viviendas» (FJ Noveno)

⁷⁷⁷ «Como se recoge en la sentencia de este Tribunal número 992, dictada el 22 de noviembre de 2007 en el recurso 567/2004, el “desarrollo urbanístico sostenible [...] comporta que existan o puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente y como dice el precepto invocado que comportan la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. Siendo ello así bien se puede comprender que lejos de hallarnos ante un único modelo a estimar procedente caben diversas soluciones y modelos de sostenibilidad ...»

Plan Director Urbanístico del Sistema Costero integrado por sectores de suelo urbanizable delimitado sin Plan Parcial (PDUS-2)—, resuelve sobre la posible infracción del principio de autonomía local al clasificar suelo el Plan Director, instrumento de ordenación territorial⁷⁷⁸. La amplia argumentación y jurisprudencia citada en el FJ Sexto es muy reveladora de los límites de este principio cuando a aspectos de interés supralocal se refiere, como lo es el modelo territorial. De esta forma, nos sirve para concluir que la clasificación de suelo es una técnica urbanística «ligada al modelo territorial de ciudad y de sus expectativas de crecimiento previsto por el planeamiento general», así como para advertir de la importancia que para la potestad de planeamiento ha supuesto la aplicación del principio de desarrollo sostenible, y la subordinación de la planificación urbanística a la medioambiental en aspectos tales como: limitaciones previstas en la legislación de aguas; protección del litoral; protección espacios naturales; o protección elementos concretos del medio ambiente, como por ejemplo normas contra la contaminación atmosférica o acústica⁷⁷⁹.

Una temprana sentencia en aplicar el art. 2 LS07 fue la STS, de 10 de febrero de 2010 dictada en el recurso de casación 1802/2008 —siendo ponente R. Fernández Valverde—, que

⁷⁷⁸ También sobre esta cuestión la STS de 20 de diciembre de 2012 (rec. casación 6119/2009) que afectaba al Sector 40, Cala María de L'Ampolla; y de 23 de enero de 2013 (rec. casación 3631/2010). Y la STS de 8 de marzo de 2016 (rec. casación 1821/2014) relativa a la impugnación del Plan Director Urbanístico del sistema urbano de Gerona «Hemos de recordar nuevamente que, entre los cometidos del Plan Director Urbanístico, está el establecimiento de «las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal», y las «determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de las personas y mercancías y el transporte público», «la protección del suelo no urbanizable y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo», así como las que antes hemos enumerado relativas a reservas de suelo para grandes infraestructuras, entre las que se encuentran las enumeradas por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, y, por consiguiente, el Plan Director Urbanístico no ha desconocido el principio de autonomía municipal, de modo que la Sala de instancia no ha infringido los preceptos invocados en este tercer motivo de casación, que consagran y garantizan dicho principio».

⁷⁷⁹ «Por otra parte, también se advierte los importantes cambios que se han venido produciendo en el ámbito de la potestad de planeamiento urbanístico como consecuencia de la aplicación del principio de desarrollo sostenible, siendo ilustrativo que la Exposición de Motivos del TRLS08 indique que "[...] hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales", con la consecuencia de la subordinación del planeamiento urbanístico a la planificación medioambiental». (FJ Noveno)

desestima el recurso de casación contra STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso, de 11 de abril de 2008. Es en el FJ Décimo donde la sentencia acude a la Ley 8/2007, en concreto al Apartado I de la EM, para situar en el *bloque normativo ambiental* de la CE la cuestión del desarrollo urbano, y para reconocer que si el crecimiento urbano sigue siendo necesario, el mismo «debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible»^{780 781}

La STS 1337/2016, de 8 de junio de 2016 (rec. casación 938/2015), estima el citado recurso contra la STSJ Cataluña de 10 de diciembre de 2014 por entender que se había contravenido los límites de la potestad del planeamiento o del *ius variandi*, incurriendo la sentencia de instancia en falta de coherencia y contra el principio de seguridad jurídica. La cuestión litigiosa era la descalificación de unos terrenos que habían sido objeto de una reciente modificación puntual del planeamiento (PGOU) en 2006 y en cuyo trámite de aprobación definitiva se encontraba el planeamiento de desarrollo. Y aun así la administración competente aprobó definitivamente el 6 de noviembre de 2008 el POUM de La Ametlla (Tarragona), desclasificando el “Sector M-Artillería”, que dejó de ser suelo urbanizable para pasar a clasificarse como suelo no urbanizable, “espacio líber público”, sometido a expropiación forzosa en una extensión de 3,8 Ha. La administración defendió esa descalificación para evitar tipologías urbanas no sostenibles, cualitativa y cuantitativamente; y porque el sector se hallaba apartado del ámbito urbano y se encontraba circundado casi totalmente por SNU costero, intentando evitar así un nuevo sector disperso en el territorio (art. 3.2 TRLU05). Para el TS en este supuesto prevalecieron cuestiones formales para revocar la sentencia para la que sí había prevalecido el modelo territorial

⁷⁸⁰ «Pues bien, desde tal consideración, y teniendo en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y los deberes de los mismos (artículo 5), el actual contenido del derechos de propiedad (artículo 9), así como el régimen de utilización del suelo rural (artículo 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como la de autos —desde la perspectiva cautelar desde la que ahora la analizamos— suponen una "perturbación grave de los intereses generales" y, en consecuencia, justifican plenamente la denegación de la medida cautelar pretendida».

⁷⁸¹ Resulta también de interés (FJ Quinto) la STS, de 19 de septiembre de 2013 (rec. Casación 3193/2011) que desestima el recurso de casación contra la STSJ Cataluña 147/2011, de 1 de marzo de 2011, «La eliminación de la clasificación del suelo urbanizable para los terrenos situados por encima de la cota de 75 metros se justifica explícitamente, por lo demás, en la protección de la imagen del núcleo de Regencós, siendo destacable, como puso de manifiesto la Administración autonómica en su contestación a la demanda, que el núcleo histórico alberga un centro amurallado de los siglos XIV-XV que está catalogado como bien cultural de interés nacional en el que está enclavada la torre medieval, siglos XIII y XIV». También la STS, 8 de octubre de 2015 (rec. casación 1930/2013) que desestima recurso contra la STSJ Cataluña 268/2013, de 12 de abril de 2013.

«Las anteriores consideraciones revelan inequívocamente que la sentencia incurre en arbitrariedad al respaldar la legalidad de la modificación del POUM derivada de la estimación de un recurso de alzada improcedente legalmente, lo que se afirma para declarar que ha lugar al recurso de casación, con anulación de la sentencia impugnada».

Otro Tribunal Superior, en sus distintas sedes, que ha sido especialmente activo y firme en la aplicación del principio de desarrollo sostenible como límite de la discrecionalidad, ha sido el de Castilla y León.

La Junta de Castilla y León aprobó mediante Decreto 56/2008, de 31 de julio, el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el Municipio de Arlanzón (Burgos). Esta utilización de instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad de Castilla y León para implantar diversos usos y actividades de gran impacto territorial, ha dado una abundante actividad jurisprudencial, y en general, toda ha sido en la misma línea de preservar el suelo de un modelo de desarrollo extensivo e intenso. En este caso, el Parque de Ocio se acompañaba de 640 viviendas unifamiliares y un campo de golf, siendo parte del suelo Monte de utilidad pública clasificado como suelo rústico con protección natural. En la STS de 10 de diciembre de 2014 (rec. casación 3470/2012) —recurso contra la sentencias del TSJ Castilla y León (373/2012, de 13 de julio)— se analiza si puede considerarse la actuación de interés regional, concluyendo que no, por no haber justificado ni la utilidad pública ni el interés social del mismo si la hubiere. Pero en relación con el presente trabajo resulta de mayor interés el FJ Quinto en el que se plantea si el desarrollo proyectado se ajusta a uno de los principales objetivos de la LS07 y TRLS08, como lo es el desarrollo sostenible. Así el TSJ Castilla y León (sentencia de 13 de julio de 2012, recurso 373/2012) que es muy contundente en su conclusión, a la que se suma el TS, al respecto:

«...se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo. Por ello, uniendo estas consideraciones a las anteriores dichas solo cabe concluir que del proyecto de autos no puede predicarse su interés general para la Comunidad ni su interés regional, y que de sus instalaciones tampoco puede predicarse el interés social que pretenden los promotores ni la Administración

demandada, pese al esfuerzo denodado puesto de manifiesto por el redactor del proyecto en la Memoria del mismo...».

La STS, de 29 de julio de 2015 (rec. casación 3715/2013) —de la que fue ponente M. De Oro-Pulido López— resuelve sobre la aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de Arlanzón (Burgos) mediante acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León de 20 de octubre de 2011, en la que se eliminó el sector PP.R.ARL.6 de suelo urbanizable⁷⁸². La resolución reitera una vez más la consolidada jurisprudencia basada en el principio de desarrollo urbano sostenible que vengo examinando para concluir que

«Éste principio de desarrollo territorial y urbano sostenible sí ha sido tenido en cuenta en la sentencia ahora recurrida, dado que se trata de un pequeño municipio de menos de 500 habitantes y, [...] "con estancamiento del censo poblacional", en el que se pretende construir 341 nuevas viviendas, y no sólo con ausencia absoluta de motivación en la Memoria del Plan, sino, como señala la sentencia recurrida, en contra incluso del propio criterio del autor de las Normas cuestionadas»⁷⁸³.

Mediante acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de fecha 29 de junio de 2010 se negó la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de San Miguel del Pino, población de 331 habitantes, con una previsión de ampliación del suelo urbanizable en torno a 120 hectáreas de suelo rústico, con una previsión de 2.817 viviendas. El motivo aducido es que el modelo territorial de crecimiento que se propone está sobredimensionado y no está suficientemente justificado en los términos que requiere el art. 13.1 a) de la LUCyL. Las Sentencias de las Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, sede Valladolid, de fecha 27 de marzo de 2013 (rec.1422 y 1679 de 2010), parten de reconocer que la Ley 4/2008 de Castilla y León introdujo importantes cambios en la legislación urbanística

⁷⁸² Sentencia dictada por el TSJ de Castilla y León, sede Burgos, el 11 de octubre de 2013, en el recurso contencioso-administrativo nº 38/2012.

⁷⁸³ «En síntesis: a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a). b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b). c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)». (FJ Cuarto)

autonómica para adaptarla a la legislación básica estatal que respondía a unos principios muy diferentes a la legislación anterior. Y así dice:

«que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada...».

Directamente acude al art. 2 del TRLS08 para invocar el principio de desarrollo sostenible cuyo cumplimiento debería justificarse en la Memoria. La STSJ Castilla y León concluye que parece obvio que un municipio entonces de 266 habitantes no puede imponer un modelo territorial que no puede gestionar, que afecta al modelo territorial de la Comunidad, y que contraviene toda la normativa básica estatal y autonómica al contemplar la construcción de 2.817 nuevas viviendas en un municipio de 266 habitantes. La STS de 7 de mayo de 2015 (rec. casación 1991/2013) —ponente J.E.Peces Morate—en el FJ Tercero hace suya toda la argumentación de Tribunal *a quo* y concluye que esa ampliación configura un modelo territorial diferente al local y con claras implicaciones supramunicipales que no resulta justificado.

Mediante Orden FOM/599/2011, de 6 de mayo, la Consejería de Fomento de Castilla y León aprobó definitivamente la sexta Modificación del PGOU de Ávila, por la que se reclasificaba suelo urbanizable para 3.396 nuevas viviendas⁷⁸⁴. En la sentencia del TSJ de Castilla y León (con sede en Burgos), en el recurso 180/2011, de fecha 20 de septiembre de 2013⁷⁸⁵, y ante la invocación por parte de los demandantes a que la modificación constituía

⁷⁸⁴ La Modificación pretende «la reclasificación de 926.129,93 m² de suelo rústico común como suelo urbanizable, situados al sur de la CL-505, mediante la creación de tres sectores, así el Sector SUR-PP 22, como suelo urbanizable residencial, denominado "Los Barros" con una superficie de 373.811,00 m² con 70.000 m² de sistemas generales externos adscritos, el Sector SUR PP-23-A como suelo urbanizable Residencial- Comercial, denominado "Naturavila 1", con una superficie de 309.150,77 m² con 40.000 m² de sistemas generales externos adscritos, y el Sector SUR PP-23-B, como suelo urbanizable Residencial, denominado "Naturavila 2", con una superficie de 243.168,16 m² con 37.000 m² de sistemas generales externos adscritos. Según datos del propio Ayuntamiento, el PGOU que se pretendía modificar planteaba una capacidad residencial de 17.278 viviendas de las que solo se habían ejecutado 6.608. Los estudios demográficos tampoco indicaban que se fuera a producir en los próximos años un crecimiento poblacional apreciable.

⁷⁸⁵ Sobre idéntico asunto los recursos contencioso-administrativos 171/2011,172/2011,177/2011, 178/2011 y 193/2011. Y los recursos de casación 3362/2013, 3436/2013 y 3657/2013, sentencias de 17, 18, 19 y 24 de junio de 2015. Sobre estas sentencias resulta interesante M.A.RUIZ LÓPEZ (2015:131-141).

fraude de Ley e incurría en arbitrariedad y falta de motivación, la Sala es contundente al expresar que no entiende por qué se produjo tal modificación a la vista de la realidad urbanística del municipio, con una parte muy importante de los sectores del PGOU sin desarrollar tras 24 años y habiéndose comenzado la Revisión del mismo con la publicación del Avance. Sobre la nueva clasificación del suelo como urbanizable, concluye que solo uno de los sectores propuestos cumpliría las exigencias de la normativa autonómica en cuanto a criterios de colindancia al suelo urbanizado. La STS de 17 de junio de 2015 (rec. casación 3367/2013) —ponente C. Tolosa Tribiño— en el FJ. Decimosegundo sitúa la cuestión en el principio de racionalidad y adecuación a la realidad y en el FJ Decimotercero se pregunta si los cambios introducidos por la Modificación responden a dichos parámetros. Concluye diciendo que «...que no se comprende cuál pueda ser la justificación de la Modificación, en un municipio con excedente de viviendas, que no ha ejecutado las previstas en el planeamiento vigente y cuyas previsiones no tienen respaldo en un posible incremento poblacional». Pero será en los FJ Decimoquinto y Decimosexto donde la sentencia acuda al principio de desarrollo urbano sostenible del art. 2 TRLS08 y lo desarrolle con toda su potencia para concluir que la Modificación impugnada «no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible...»⁷⁸⁶.

La sentencia confirma que la vulneración del principio de desarrollo sostenible «en su condición de prescripción legal básica y del modelo de ciudad compacta como sus parámetro⁷⁸⁷» es motivo de nulidad del planeamiento. Del mismo modo estas sentencias consagran el citado principio como elemento esencial del control de la arbitrariedad del planeamiento. Así, va a resultar imposible acudir al *ius variandi* del planeamiento como competencia municipal, casi absoluta, para definir un modelo de ciudad y desarrollo injustificado e insostenible. No bastará ya con motivaciones de oportunidad, desarrollo económico, voluntarismo o la expresión de un optimismo injustificado en el futuro. Si las razones que se expongan en las Memorias de los planes no son capaces de sostenerse en la racionalidad y razonabilidad urbanística, y si no son capaces de confrontarse a los datos y proyecciones empíricas y realistas, la alternativa por la que

⁷⁸⁶ «...que acabamos de citar, dado que no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta, lo que pone de relieve la sentencia de instancia, cuando razona que " sino que se trata de que el sector que se vaya a clasificar linde en dicha superficie con otros que ya estén previamente clasificados, solo de esa manera se cumple la finalidad de crecimiento compacto, afirmación que resulta dudosa para la clasificación que nos ocupa, baste por otro lado apreciar que del propio Plano 3 hoja 1 de la propia Modificación, donde se evidencia que el planeamiento en Ávila nunca se ha producido el crecimiento hacia el sur, sino hacia este y menos en forma de apéndice como el que se ha realizado ...».

⁷⁸⁷ I.SERRANO LASA (2017:148)

opte el plan podrá ser considerada arbitraria. Y más aún cuando, como hemos visto en un número no pequeño de planes municipales de los años finales del siglo pasado, las previsiones de crecimiento y vivienda no es que no estuvieran justificadas, sino que resultaron absolutamente desproporcionadas y carentes de toda racionalidad, respondiendo a otros intereses ajenos al modelo urbano.

A esta misma conclusión llegan las sentencias del TSJ de Castilla y León, sede de Burgos, 225/2016, de 3 de noviembre (sentencia nº 225/2016, recurso 65/2014; sentencia nº 221/2016, recurso 69/2014; sentencia nº 264/2016, recurso 66/2014 de 23 de diciembre), en la que se impugna una clasificación urbanística de suelo urbanizable residencial introducida en 2014 en el Plan General de Burgos para cuatro nuevos Sectores —S-32, S-33, S-35 y S-36—. La sentencia invoca los arts. 3.1 y 3.2 TRLSyRU, que recogen el principio de desarrollo urbano sostenible, así como el art.13.1.a) de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, y tras realizar un amplio análisis del planeamiento impugnado, en concreto de la capacidad residencial prevista para el municipio⁷⁸⁸, concluye que la misma vulnera la normativa vigente, pues:

«...nos encontramos que el resultado que ofrece el instrumento impugnado es el de una capacidad residencial de nuevas viviendas que excede en mucho la demanda de suelo para vivienda para uso residencial a que se refiere el art. 13.1.a) de la LUCyL, y que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos [...], por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado en el presente planteamiento y tampoco en su Memoria Vinculante, ... (FJ Décimo)⁷⁸⁹.

⁷⁸⁸ «Por tanto, teniendo en cuenta el número de viviendas que se permiten construir en los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial —14.386 vivs.—, teniendo en cuenta las viviendas que se pueden construir en el suelo urbanizable aprobado con anterioridad a este último planeamiento aquí impugnado —16.706 vivs.—, el número de viviendas previsto en el suelo urbano no consolidado -7.787 vivs.- y las viviendas pendientes de edificar en el suelo urbano consolidado -al menos un número de 5.000 vivs.-...».

⁷⁸⁹ «Como también lo pone claramente de manifiesto nuestra Sala homónima con sede en Valladolid, que en sentencia de fecha 27 de marzo de 2013, dictada en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 1422 y 1697 de 2010, cuando al respecto dispone lo siguiente:

"La Ley 4/2008 introduce importantes cambios legislativos en la LUCyL con el objetivo, entre otros, de adaptarse a la legislación básica del Estado en materia de suelo que responde a unos principios muy diferentes a la legislación anterior y que ha comportado, entre otras cosas, la eliminación del carácter residual del suelo urbanizable, pues, como se señala en la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo, la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional. También, se dice en dicha

Otro ejemplo —citado en la citada STSJ Castilla y León nº 225/2013— es el caso del PGOU de Zamora. La importante STS de 16 de marzo de 2016 (rec. casación 3402/2014) confirma la sentencia del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, de fecha 28 de mayo de 2014, que anula el PGOU de Zamora. En ambos casos se discute que el modelo de desarrollo urbano el PGOU de Zamora resulta incoherente con la normativa urbanística que establece el principio de desarrollo urbano sostenible, en concreto cita los artículos 2 y 10 TRLS08. La Sentencia anula el PGOU de Zamora en base a razones como que:

«...se sitúa la necesidad de destinar a la urbanización el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, según se dispone expresamente por dicho precepto. El suelo urbanizable ha de delimitarse, por tanto, en función de las necesidades de desarrollo urbanístico de la población, a fin de servir como soporte suficiente para la implantación de los nuevos asentamientos y usos de suelo que se prevean en el territorio. De este modo, se requiere que el ejercicio de la potestad de planeamiento sea congruente con las previsiones de crecimiento poblacional y urbano y con las necesidades de vivienda y otros usos del suelo; pudiéndose en su consecuencia llevar a cabo un control para verificar la efectiva coherencia y racionalidad de las determinaciones adoptadas». (FJ Sexto).

También en la Comunidad de Castilla y León, el TSJ con sede en Valladolid, dictó sentencia el 15 de marzo de 2013 (recurso 791/2010) declarando la nulidad del acuerdo de la

Exposición de Motivos, que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.

En el artículo 2 del actual TRSL08 se contempla el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Ese principio comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, "la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (apartado 2.b), de forma que el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, procede respecto del "suelo preciso para atender las necesidades que lo justifiquen" art.10.1.a) del TRL08».

Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, de 18 de septiembre de 2009, por el que se aprobaban definitivamente y con carácter parcial⁷⁹⁰ las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes. Esta sentencia sería confirmada por el TS en sentencia de 21 de abril de 2015 (rec. Casación nº 1589/2013) —siendo ponente C. Tolosa Tribiño—. Los recurrentes alegaban que la ampliación de suelo urbanizable residencial era desproporcionada y no se justificaba por las necesidades del municipio, y así lo confirmaron los tribunales en base al art. 10 LS07⁷⁹¹.

Otra importante sentencia con origen en Castilla y León es la STS, Sala 3ª, de 9 de diciembre de 2015 (rec. Casación 461/2014) —de la que fue ponente F.J. Navarro Sanchis—, que desestima el recurso de casación contra la STSJ Castilla y León, sede Valladolid, nº 2118/2013, de 4 de diciembre. La Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León interpuso recurso contra el acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid el 30 de junio de 2009, por el que se aprobaba definitivamente el Plan Parcial “Camino de Santa María” de Aldeamayor de San Martín. La Sala de instancia estimó el recurso y anuló el acuerdo recurrido⁷⁹². Sera en los FJs Sexto y Séptimo donde el TS afronte el análisis de la causa de fondo, que es que el desarrollo del Plan Parcial no respeta el principio de desarrollo urbano sostenible⁷⁹³. Repasa el TS la ya en ese momento abundante jurisprudencia, con especial cita de la STS de 17 de junio de 2015 (rec. Casación 3367/2013), para concluir que «no es dable compartir la tesis de la recurrente sobre el carácter meramente indicativo o general del principio de desarrollo sostenible,...». La Sentencia es muy significativa en cuanto que ningún Plan, aunque sea anterior a 2007, puede contradecir el principio de desarrollo urbano

⁷⁹⁰ Se suspendió la aprobación de las Ordenaciones Detalladas de los Sectores SE-SUR- DRD1 "El Mirador" y SE-SUR- DRD2 "Arroyo de Valdehiguera") de las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes.

⁷⁹¹ «el instrumento de planeamiento de que aquí se trata se contemplan nueve sectores de suelo urbanizable residencial con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y una previsión de viviendas de más de seis mil seiscientas [...] En conclusión [...], ha de declararse la nulidad del acuerdo objeto del presente recurso por ser contrario al artículo 10-1 a) de la Ley de Suelo de 2007 y también al artículo 34 LUCyL, precepto este según el cual el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios que se deriven de las características específicas del propio Municipio, objetivo que en el caso no se ha motivado ni justificado que se cumpla...»

⁷⁹² Resulta muy interesante la lectura en el FJ Segundo de la STS la argumentación, completa y detallada de la Sala de instancia para anular la modificación. La modificación afectaba a 299 Ha de suelo clasificado como urbanizable no delimitado en el PGOU de un municipio de 5.455 habitantes (2018), y una previsión de 4.969 viviendas, para una población de 12.000 habitantes.

⁷⁹³ «...definir el alcance y significado del artículo 10.1 a), en relación con el artículo 2 del TRLS 2008 y, en relación con tales preceptos, con sus equivalentes de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en cuanto a la sujeción del planificador a las exigencias del desarrollo sostenible y, muy en particular -dada su directa relación con el asunto debatido-, a la necesidad de justificación de los aumentos de población que, a veces en magnitudes asombrosas, los instrumentos de planeamiento prevén, a menudo en municipios de Castilla y León».

sostenible. También a ellos les «es preceptivo respetar las exigencias de justificación y racionalidad en la adopción del modelo urbanístico y también en su concreción última, si de ella deriva un alejamiento del patrón de justificación y de racionalidad que les es exigible».

La relevancia que el TS ha conferido al “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, lo hace trascender del Plan General y debe ser respetado por todos los instrumentos que lo desarrollan, que no podrán invocar su carácter de desarrollo de un instrumento no impugnado y por tanto vigente y planamente aplicable⁷⁹⁴.

No menos clara es la argumentación que expone en el FJ Noveno de la Sentencia, de 17 de julio de 2015 (rec. Casación 2144/2013), relativa a la impugnación de la aprobación definitiva de la modificación puntual Normas Urbanísticas de Cebreros (Ávila) en el Sector SU-R11 “Las Dehesillas”⁷⁹⁵. El TSJ de Castilla y León, sede Burgos, estimó parcialmente el recurso 171/2013, por entender que «Aun cuando incuestionable el margen de apreciación existente en la interpretación del concepto del interés general, es evidente también que su interpretación ha de estar igualmente apoyada sobre datos objetivos, a fin de que las determinaciones urbanísticas adoptadas resulten igualmente coherentes y racionales, en los términos que les resultan asimismo exigibles»⁷⁹⁶.

⁷⁹⁴ «b. La Sala de instancia resalta la idea de que es el plan parcial objeto de impugnación en la instancia el que define finalmente la fijación última del modelo, basada en el número de viviendas y, por ello, el que hace visible la falta de justificación de tan extraordinario aumento y su correlativa previsión de población, alejada de todo canon de racionalidad, al señalar que "...el objetivo de que el planeamiento urbanístico atienda las "necesidades" de suelo, entre ellos, el residencial que se deriven de las características específicas del propio municipio, se establece asimismo en el art. 34.1 LUCyL, que, por ello, aquí también se incumple, pues los instrumentos de ordenación del territorio a los que se alude en ese precepto no contemplan un crecimiento para el municipio de Aldeamayor de San Martín como el que resulta del Plan Parcial litigioso. En síntesis, que es el plan parcial el que lleva a cabo la concreción del número de viviendas y revela su falta de justificación». (FJ Séptimo)

⁷⁹⁵ En idénticos términos la STS de 16 de julio de 2015, recurso 2117/2013, en este caso relativa al SUND-R: “Las Dehesillas”.

⁷⁹⁶ «Así, pues, y por resumir la idea de fondo, la sentencia se apoya en la existencia de un suelo vacante residencial en el municipio que se considera desproporcionado y excesivo, a la vista de los datos existentes en el momento de ejercitar la potestad de planeamiento, esto es, teniendo presente, por una parte, la población del municipio (poco más de 3.000 habitantes, que podrían reducirse incluso a cerca de la mitad si se prescindiera en el cómputo de segundas viviendas) y, por otra parte, las previsiones del plan, el cual, excluyendo el sector Las Dehesillas, contempla una ampliación de más de 2.000 viviendas, a las que habría que añadir otras 3.584 nuevas viviendas de agregarse las previsiones para dicho sector. Es importante observar que las determinaciones consideradas irracionales lo son en el momento de ejercitar la potestad de planeamiento y sin reparar por tanto en la situación de crisis y recesión económica sobrevenida con posterioridad, ajena por tanto a las indicadas consideraciones. Y no está de más agregar también que, de este modo, se satisfacen asimismo las exigencias requeridas por el principio de desarrollo sostenible, que emplaza a estar a las necesidades reales y actuales que demanda el interés general; o, si se prefiere, en los propios términos expresados por la sentencia: el que el desarrollo patrocinado por la administración sea equilibrado y proporcionado se hace depender de que las previsiones establecidas respondan a una demanda real de viviendas o de segunda vivienda para la población y de que con ellas

En la Región de Murcia, el municipio costero de Aledo, de 1.022 habitantes en 2018, elaboró un plan general en 2004 de que preveía un crecimiento de hasta 240.000 habitantes. La Comunidad Autónoma lo aprobó el 29 de septiembre de 2004 —en pleno éxtasis de la *burbuja inmobiliaria* en España— y unos particulares lo impugnaron. El TSJ Murcia dictó sentencia nº 313/2010, el 26 de marzo de 2010, por la que se estimaba el recurso. La misma fue recurrida en casación (nº 5161/2010) por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dando lugar a la sentencia del TS de 11 de octubre de 2013, por la que se desestimaba el recurso y se mantenía la nulidad del Plan. La primera cuestión que debió resolver la sentencia de instancia era relativa a la suficiencia y disponibilidad de agua para un desarrollo como el que preveía el Plan. Pero la cuestión más relevante se abordó en los FJ Quinto y Octavo de la sentencia de instancia. La conclusión a la que llega la misma es que las opciones elegidas por el planificador «han de considerarse irracionales y arbitrarias...» por «la necesidad de conjugar la protección de los valores agrícolas, ambientales y paisajísticos con esas perspectivas de crecimiento de la ciudad y de una actividad turística, y de establecer las adecuadas previsiones en lo que se refiere a infraestructuras, concretamente la disponibilidad de agua para abastecer a la población resultante del plan». El FJ Cuarto de la STS reproduce los argumentos de la parte que había sido recurrente en la instancia. Su lectura es el ejemplo más claro de un urbanismo excesivo, «irracional y arbitrario», e irrespetuoso con los valores y realidades del territorio, que únicamente se rige por un modelo que identifica desarrollo económico con desarrollo residencial⁷⁹⁷.

realmente y de forma verosímil y razonable se puede dinamizar e incentivar el desarrollo social, económico y demográfico del municipio».

⁷⁹⁷ «En su escrito de oposición, los que habían sido recurrentes en la instancia recuerdan perfectamente la realidad de hecho subyacente: "municipio de unos 1.000 habitantes, situado en la montaña, cuyo territorio, en una porción muy considerable, o bien se encuentra incluido en el Parque Regional de Sierra Espuña o bien es merecedor de protección por estar catalogado como LIC, ZEPA; y el resto del territorio, excepto el suelo urbano, dedicado a la agricultura, que constituye la actividad primordial o principal del municipio, ubicado en una cuenca deficitaria como lo es la del Segura y en la que los recursos subterráneos de agua se encuentran sobreexplotados" y el objetivo pretendido: "Frente a esa realidad, el objetivo del planificador municipal, según se expresa en los documentos que integran el PGM impugnado, en especial, la Memoria, es integrar la actividad agrícola como complemento de una futura actividad turística, con prohibición de urbanizar cualquier suelo que suponga un gran deterioro de los valores paisajísticos", así como la solución adoptada, que también se expone: "Para esa realidad y con esos objetivos el planificador municipal elige la solución de eliminar el suelo no urbanizable de protección agrícola a pesar de que ello contradice su objetivo de integrar la agricultura con el turismo, y crear suelo urbanizable con una previsión, para el sectorizado y no sectorizado, de incremento de población de hasta 240.000 habitantes [...] La Sentencia, simplemente, se limita a poner de manifiesto la incoherencia e irracionalidad de la solución elegida por el planificador" .

El TS rechazó la vulneración del «*ius variandi*», pues «por muy amplia que sea la libertad de que dispone [la administración] a fin de configurar el modelo urbanístico que pretende establecer, dicha libertad no está exenta de límites». Y así se vulneran esos límites «cuando el plan contempla unas determinaciones desprovistas de fundamento racional, objetivo y coherente...». Finalmente, y en lo relativo a la necesaria motivación del modelo elegido, la sentencia no cuestiona la mayor o menor profundidad de la misma, sino «que sitúa las determinaciones adoptadas por el plan en el terreno de la incoherencia o de la irracionalidad...»

Otra Comunidad Autónoma que ha vivido una intensa actividad judicial en cuanto a la impugnación de planes por resultar excesivos, desproporcionados o injustificados ha sido Madrid.

La STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo 72/2017, de 3 de febrero de 2017 (recurso 814/2015), resuelve la impugnación por la Asociación Ecologista Madrid-ADEMAT frente al acuerdo de 26 de marzo de 2015 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobaba definitivamente el Plan de Ordenación Urbana de Pedrezuela⁷⁹⁸. La asociación recurrente solicitaba la nulidad de pleno derecho del Plan por la indebida justificación del mismo así como por la arbitrariedad e insostenibilidad de la ordenación propuesta. Existiendo en el municipio 570 viviendas vacías y 328 solares vacantes, el Plan preveía suelo urbanizable sectorizado para 1.098 nuevas viviendas (3.294 nuevos habitantes) y hasta 2.000 en suelo urbanizable no sectorizado, de tal manera que se optaba por una alternativa que doblaba la población actual. A juicio de los recurrentes suponía ello «una vulneración del principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano no obedeciendo a ningún ejercicio racional del *ius variandi*». (FJ Primero). Además invocaban igualmente la nulidad de pleno derecho por la vulneración del principio de distribución de cargas y beneficios al tratarse de una ordenación inviable para los propietarios de suelo urbanizable, y la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la tramitación y evaluación ambiental por diversas causas, tales como la omisión de informes sectoriales preceptivos, la falta de acreditación de disponibilidad de recursos hídricos para satisfacer la necesidades del nuevo modelo, y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del Plan.

El primero de los motivos de impugnación se resuelve en el FJ Tercero y concluye, tras una larga argumentación, con la estimación del mismo en base a que el modelo propuesto no es

⁷⁹⁸ Pedrezuela es un municipio al norte la Comunidad de Madrid de 5.746 habitantes (2018)

compatible con el principio de desarrollo sostenible —art. 2 TRLS08— ya que los criterios de clasificación de suelo no se sustentan en valores reales y adecuados⁷⁹⁹ «la ocupación del suelo debe ser eficiente, los usos deben combinarse de forma funcional e implantarse realmente, cumplir una función social y asegurar un resultado equilibrado,...

⁷⁹⁹ «Desde esa perspectiva de agotamiento del desarrollo urbanístico previsto en las NNSS de 1986 resulta la configuración, así se determina en la Memoria justificativa del nuevo Plan, del nuevo modelo propuesto por la Disposición impugnada. Ahora bien, y tal es la cuestión suscitada en el motivo de impugnación, esa nueva estructura urbanística propuesta debe compaginar con los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible recogidos en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio [...] Según el Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III) los principios sobre los que se debe asentar ese Desarrollo son los siguientes [...] Como vemos el desarrollo urbano sostenible se asienta sobre un ideario tendente a obtener, como finalidad esencial, un desarrollo de las ciudades que compagine tanto con los derechos del individuo como con el medio que rodea a estos habida cuenta la necesidad de vincular dicho crecimiento con el medio natural que, a la larga, será el que sostenga la garantía de un desarrollo equilibrado y sostenible en el tiempo.[...] Limitando más la cuestión, existen tres recientes sentencias de ésta Sala, de 21 de abril de 2015 -recurso de casación 1589/2013-, de 7 de mayo de 2015 - recurso de casación 1991/2013 -y, sobre todo, de 17 de junio de 2015 - recurso de casación 3367/2013 -, en las que no sólo se han tenido en cuenta los criterios anteriores, sino que lo han sido en relación con la misma normativa urbanística de la Comunidad de Castilla y la Mancha. En ésta última sentencia se señala que: "La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley Estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico. El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se "propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».

Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse "a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).[...] Esos criterios de clasificación de los suelos deben estar sostenidos en valores reales y adecuados puesto que, en caso contrario, el Plan General quedaría constreñido a ser un mero instrumento ineficaz. Si el Plan, como se señala en dicha Memoria, quiere generar una base urbanística que "facilite e incentive los procesos de dinamismo económicos propios de la sociedad actual" y para ello se plantean los Sectores con usos industriales y terciarios con la finalidad de que "se generen iniciativas empresariales, aprovechando la privilegiada situación de Pedrezuela con respecto a las infraestructuras de comunicación viarias" y si persigue "estabilizar y vincular población y empleo en el municipio, evitando la dependencia con San Sebastián de los Reyes y con Madrid capital", deberá contener un estudio de viabilidad industrial y terciaria del municipio que acredite o, al menos, sienta las bases reales del interés empresarial por la zona. El objetivo propuesto debe tener índices suficientes de razonabilidad pues en caso de no alcanzarse el desarrollo residencial resultaría infructuoso. Además, ese objetivo, debe vincularse a los valores ambientales del municipio pues no debe olvidarse que el mismo se configura en detrimento de suelo que con anterioridad estaba clasificado como no urbanizable especialmente protegido. [...]El análisis quedaría incompleto si no se verificara el desarrollo de los Sectores desde un punto de vista ambiental, tal y como ya avanzamos al definir el concepto "desarrollo sostenible" y tampoco dicho informe contiene un estudio pormenorizado y razonado de la influencia que sobre el medio ambiente pueda tener la alternativa de crecimiento escogida por el Ayuntamiento habida cuenta la escasa trascendencia que a la mejora de la calidad de vida da el Informe pues se limita a señalar, sin analizar y razonar, que "El crecimiento que se propone en el municipio, si bien ocupará extensiones relativamente grandes, no provocará una degradación del espacio crítica. Por el contrario, el aumento de población permitirá la mejora de los equipamientos en el municipio (educativo-cultural, sanitario, ocio, etc.), lo que provoca una mayor oferta de servicios y mejora de la calidad de vida» (FJ Tercero).

La STS de 10 de julio de 2012, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, (rec. casación 2483/2009) de la que fue ponente el Magistrado R. Fernández Valverde, resuelve sobre la aprobación definitiva de un Plan Parcial del Sector nº 3 de Villanueva de la Cañada (Madrid) y la impugnación indirecta de la revisión del PGOU de Villanueva de la Cañada al reclasificar como suelo urbanizable el citado Sector que anteriormente era suelo no urbanizable especialmente protegido. Invocan los recurrentes la infracción de diversos artículos del TRLS08, entre los que se citan el 2.1, 2.2 a) y b) —principios de desarrollo territorial y urbano sostenible—. La Sentencia (FJ Sexto), si bien reconoce que no se produce vulneración de las arts. 2.1 y 2.2 TRLS08 por no estar vigentes cuando se aprobaron las disposiciones impugnadas, entra de lleno a valorar la importancia de los mismos al conectar con preceptos constitucionales y de derecho comunitario y desarrollarlos. Reconoce que el «carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual» se proyecta de forma más directa «en relación con los suelos rústicos en que concurren especiales valores de carácter ambiental,...». Trae al debate la Exposición de Motivos de la LS07 que apela a que el crecimiento urbano debe responder a un modelo sostenible, minimizando el impacto y apostando por la regeneración de la ciudad. Y por ello⁸⁰⁰«Difícilmente tales actuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal»

⁸⁰⁰ «..., debemos de tomar en consideración, con la perspectiva antes indicada, lo que al respecto establece el vigente y citado TRLS08, en relación, entre otros extremos, con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), con los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y con los deberes de los mismos (artículo 5), además, todo ello, del actual contenido del derecho de propiedad (artículo 9) y, singularmente, el especial régimen de utilización del suelo rural, que en el epígrafe 4 del artículo 13 [...]. Por ello, el análisis de la cuestión relativa a la protección de los suelos en los que concurren valores naturales especiales [...] debe, pues, partir del principio que, en relación con el suelo, se contiene en la propia Exposición de Motivos del Texto Refundido, en el sentido de que "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", y que la afectación de tales suelos como consecuencia de la actuación urbanizadora proyectada se nos presenta como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural ---o su uso más racional---, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. Difícilmente tales actuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal "Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", especialmente si se tiene en cuenta que la actuación urbanizadora proyectada está disgregada del núcleo urbano de Villanueva de la Cañada, lo que supone una vuelta precisamente al urbanismo disperso cuyos efectos negativos se indican en la Exposición de Motivos del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008: "impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos" y que esa norma pretende superar».

Pero ésta importante sentencia todavía profundiza más en su FJ. Séptimo, al dar viabilidad en el urbanismo al principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos lo que «implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos».

La sentencia —en idéntica línea argumental y desarrollo la STS de 29 de noviembre de 2012— no puede ser más concluyente en cuanto a que el planeamiento urbanístico no puede contravenir el principio de desarrollo urbano sostenible reconocido por la legislación básica de suelo y legislación autonómica como consecuencia del *bloque ambiental* de la Constitución y derecho comunitario.

La STS, de 20 de marzo de 2013, estima el recurso de casación 333/2010 contra la STSJ Madrid, Sala Contenciosos-Administrativo, de 16 de octubre de 2009, en el que se impugnaba la citada sentencia que desestimó el recurso formulado por CODA-Ecologistas en Acción frente a la aprobación definitiva de una Modificación puntual del PGOU de Alcalá de Henares gracias a la que se permitía construir un campo de golf de titularidad municipal, como dotación pública —sistema general— en un Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agropecuaria. La asociación recurrente considera que la modificación supone «una ruptura de la vinculación funcional del terreno con el medio natural, como consecuencia de no tener en cuenta el modelo de desarrollo sostenible, contemplado en los apartados del artículo 2 del TRLS08». En este caso la Sala del TS no aceptó la mera invocación del principio de desarrollo sostenible para casar la sentencia del tribunal de instancia. Si bien reconoce (FJ Cuarto), invocando la STS de 10 de julio de 2012 antes citada, «que tales principios conforman el actual derecho medioambiental, y que esta Sala los ha tomado en consideración en numerosas ocasiones, mas como elementos interpretativos y sobre la base siempre de realidades concretas...»⁸⁰¹

⁸⁰¹ «Pero, recordado ello, debemos descender al concreto recurso de casación que nos ocupa en el que, como hemos expuesto, la Asociación recurrente no perfila ni acredita que ---insistimos, sin más--- la introducción como tolerable de un uso deportivo (que posibilita la ubicación de un campo de golf) en un Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola implique una vulneración de los principios de referencia, cuando, además, tal posibilidad estaba expresamente contemplada por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que introdujo, un nuevo apartado 4 en el artículo 29 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en relación con el régimen de actuaciones en suelos no urbanizables de protección —con la finalidad de adaptarla a la Ley estatal 8/200, de 28 de mayo, de Suelo— del siguiente tenor literal: "Asimismo, los Ayuntamientos podrán autorizar instalaciones de carácter deportivo en los suelos rurales destinados a usos agrícolas"».

El TS en su sentencia de 16 de abril de 2015 (rec. Casación 3068/2012), mantiene la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Valdemoro (Madrid), como había dictado la STSJ Madrid de 4 de mayo de 2012. Las razones de mantener ese fallo se expresan en el FJ Sexto y esencialmente son que no está justificado ni expresado en la Memoria el interés general para clasificar como suelo urbanizable no sectorizado cuatro sectores que anteriormente se clasificaban como suelo no urbanizable de especial protección, ni se justifica que los mismos hayan perdido los valores por los que se protegieron. Supone ello moverse en el ámbito de la aplicación del principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental, al que se reconoce como aplicable también al urbanismo y más concretamente a la clasificación de suelo⁸⁰².

La STSJ Madrid, nº resolución 873/2017, de 15 de diciembre de 2017, (rec.1130/2015) resuelve la impugnación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Moraleja de Enmedio (Madrid) por la que se aprobaba definitivamente, y por silencio administrativo, el Plan General de Ordenación Urbana. Entre los motivos de impugnación estaban el incumplimiento de las consideraciones generales del modelo de crecimiento conforme al informe de la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid de fecha 13 de diciembre de 2010; así como parámetros de impacto ambiental, pues el «crecimiento desmedido causa una afección ambiental,

⁸⁰² «Por otra parte no cabe tampoco desconocer que tratándose de la clasificación como suelo urbanizable no sectorizado de cuatro ámbitos que el anterior planeamiento clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección, nos movemos en el ámbito de aplicación del principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental (Cfr. STS de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008); de 29 de marzo de 2012 (Casación 3425/2009); 10 de julio de 2012 (Casación 2483/2009) y 29 de noviembre de 2012 (Casación 6440/2010) y de 14 octubre 2014 (Casación 2488/2012) que, por lo que aquí interesa, comporta la exigencia de una especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos porque, como dijimos en nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008) el citado principio de no regresión "nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de---o, de no poder alterar--- una clasificación o calificación urbanística --- como podría ser la de las zonas verdes--- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso. En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.(...)En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos —como serían las zonas verdes junto a los terrenos rústicos especialmente protegidos—, implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que ---por supuesto--- se encuentra investido el planificador».

señalando que en ningún momento se justifica su necesidad...»⁸⁰³. Por ello desde la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid se cuestionaba el modelo y se consideraba necesario un plan que supusiera una menor ocupación de suelo. Del mismo modo se cuestionaba la falta de sostenibilidad del Plan —motivo 8º— por no fomentar el desarrollo sostenible ya que la creación de 9.663 nuevas viviendas «atenta contra la compactación necesaria del desarrollo de pueblo, cambiando el modelo tradicional de desarrollo del municipio...»⁸⁰⁴. El FJ Tercero analiza si el modelo de crecimiento que propone el Plan para concluir que el Plan parte de una «premisa de desarrollo poblacional no acorde con la realidad [...] de la efectiva población existente en el municipio y en datos objetivos de crecimiento,...» Por ello concluye la sentencia que «el diseño recogido en la memoria descriptiva y justificativa conculca claramente el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano exigido por la normativa arriba expuesta, sin que el *ius variandi* de la potestad del planeamiento se haya ejercido de forma racional».

En lo relativo a un aspecto del nuevo paradigma urbanístico al que he hecho referencia en distintos apartados de este trabajo, resulta muy interesante la igualdad de género en el planeamiento urbanístico, la STS nº 1750/2018, de 10 de diciembre (rec. casación 3781/2017), de la que fue ponente el Magistrado C. Tolosa Tribeño⁸⁰⁵. En la misma, tras casar la sentencia de instancia del TSJ de Madrid nº 1882/2015 que había anulado el acuerdo de aprobación definitiva del PGOU de Boadilla del Monte por no haberse emitido en la tramitación de Plan el informe de impacto de género, la sentencia del TSJ Madrid (FJ Quinto) consideró novedosa la cuestión⁸⁰⁶ y

⁸⁰³ «El informe definitivo de análisis ambiental, de 8 de mayo de 2008, mantuvo un pronunciamiento negativo respecto del crecimiento propuesto, considerando que para el período 2010-2025 (15 años) la previsión de 27.573 habitantes para poder justificar las 9.857 viviendas previstas por el plan, no responde a una demanda real y previsible de la población, que en los últimos tiempos ha crecido en ese término municipal únicamente en 2.423 habitantes. El documento 4 de la demanda (certificación del INE de la evolución de población en Moraleja de Enmedio desde el año 2000 hasta el año 2015) pone en evidencia el programa de crecimiento del plan de un crecimiento de la población para 2025 de 27.573 habitantes».(FJ Primero). Moraleja de Enmedio tenía en 2018 una población de 5.021 habitantes.

⁸⁰⁴ Para J.A.RAMOS MEDRANO (2015b:14-15) la regulación legal desde 2007 supone la no admisión del urbanismo disperso por los costes ambientales que supone la ocupación de suelo y la dependencia del transporte privado, segregación social, etc. Ello también supone el rechazo a las urbanizaciones de segunda residencia alejadas de los núcleos urbanos.

⁸⁰⁵ Esta sentencia fue comentada ampliamente por M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (2019 b:83-102). En el artículo referido se citan un importante número de trabajos y artículos en relación con el urbanismo y la perspectiva de género.

⁸⁰⁶ Si bien al respecto ya se había pronunciado el TS en Sentencia de 6 de octubre de 2010 (rec.2676/2012) en relación al Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la Provincia de Málaga. La Sentencia anuló el citado instrumento de Ordenación del Territorio pues al ser una disposición de carácter general debe emitirse previamente a su aprobación el preceptivo informe de evaluación del impacto por razón de género,

por ello dedicó un importante esfuerzo a situar la misma en su contexto con análisis doctrinal y del *derecho débil* internacional para concluir que «el estudio del impacto de género en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, ni es moderno ni es exorbitante respecto de la ciencia urbanística». El TSJ Madrid analizó el propio Plan en su documentación de forma detallada para conocer si el mismo había tenido en cuenta la igualdad de género prevista en el LS07 en su contenido, y tras considerar que la legislación estatal era supletoria, entendió que el citado informe era preceptivo y vinculante para la aprobación del Plan. El TS en este caso (FJ Decimosegundo) entendió que la cláusula de supletoriedad en la que se basó la sentencia de instancia para aplicar el art. 24 de la Ley de Gobierno de 1997 en relación con la elaboración del PGOU no tenía soporte jurisprudencial al analizar el principio de supletoriedad. A continuación reconoció la aparente contradicción con la STS de 6 de octubre de 2015, pero en ese caso — Andalucía— ya existía un deber expreso y específico previsto en la normativa autonómica; y una remisión al Derecho del Estado en la producción de normas reglamentarias, por lo que sí operaba el principio de supletoriedad.

Pero lo que realmente considero de importancia es, no ya el fallo de la sentencia que revoca la anulación del PGOU, sino los FJs Decimocuarto, Decimoquinto y Decimosexto, donde el TS fija una doctrina jurisprudencial sobre el principio de igualdad de trato que lo eleva a categoría de «principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos»⁸⁰⁷.

conforme al art. 24 de la Ley del Gobierno 50/1997, modificada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre. Esta sentencia es analizada en el FJ Octavo de la STS 1750/2018, de 10 de diciembre. El TS volvió a pronunciarse sobre esta cuestión en sentencia de 27 de octubre de 2016, N° de Recurso: 929/2014, N° de Resolución: 2319/2016, donde en su Fundamento de Derecho Tercero, 2º, al estudiar el efecto de la falta de análisis de impacto de género en el Reglamento General de Costas.

⁸⁰⁷ «...ello no es óbice para concluir que por las razones que a continuación expresaremos el principio de igualdad de género no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo. En efecto, la propia Ley Orgánica 3/2007 reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres,[...] Por su parte, el art.2 2 de la Ley de Suelo de 2007 y las Leyes posteriores (art. 3.2,Real Decreto Legislativo 7/2015) han recogido dentro de los principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que «En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social , la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación». No obstante, no podemos dejar de poner de relieve como, a diferencia de otros principios asociados al desarrollo territorial y urbano sostenible, en el caso del principio

También en La Rioja su TSJ debió conocer sobre la sostenibilidad del proyecto conocido como *ecociudad* de Logroño (La Rioja) —ECOZIR de viviendas de protección oficial en la zona de La Fonsalada y El Corvo—. Esta Zona de Interés regional (ZIR), declarada de interés supramunicipal por el Gobierno de La Rioja, y que enfrentó al Ayuntamiento de Logroño con el Gobierno regional, concluyó con la STS, de 5 de julio de 2012 (rec. Casación 4066/2010)⁸⁰⁸, que revocó la sentencia de instancia del TSJ de La Rioja de 4 de mayo de 2010. El FJ Sexto es un ejemplo de lo que se viene poniendo de manifiesto en este repaso a la jurisprudencia. Aunque la legislación autonómica no hubiera incorporado todavía el principio de desarrollo sostenible expresamente, como en el caso riojano, el art. 2 LS07 desplaza la normativa autonómica que pueda resultar contradictoria con el mismo. Es necesaria una justificación fundamentada en el crecimiento real, el suelo disponible y la necesidad; y el resultado debe ser racional para clasificar nuevo suelo urbanizable. No cabe desclasificar suelo no urbanizable protegido si no es por razones objetivas de pérdida de las características que lo convirtieron en protegido^{809 810}.

de igualdad de trato, la legislación estatal no ha incorporado ningún trámite específico, para su concreción en el planeamiento urbanístico, [...]» (FJ Decimocuarto)

«Consecuentemente y con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar tramites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos. En definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible». (FJ Decimoquinto)

⁸⁰⁸ También la STS de la misma fecha en recurso de Casación 3869/2010.

⁸⁰⁹ «Pues bien, en el artículo 10.1 a) del TRLS08 se establece que la ordenación territorial y urbanística puede atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero al suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen, y en este caso no existe en el municipio de Logroño necesidad para ampliar el suelo con destino residencial —con la implantación en un nuevo ámbito de nada menos que 56,54 ha (la parte recurrente alude también a nuevas 3000 viviendas)— cuando está acreditado que el PGM de Logroño tiene suelo clasificado para albergar más de 38.000 viviendas.

No sirve de argumento válido para mantener el Acuerdo impugnado que la mayor parte de las viviendas que se ubicarían en la llamada *ecociudad* sería para cubrir necesidades de vivienda protegida, pues a tenor del citado artículo 10.1 b) TRLS08 ha de destinarse, como mínimo, una reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, lo que ya se contemplaba en el artículo 69.1 de la LOTUR, que

La aprobación definitiva del PGOU de Abegondo (A Coruña) dio lugar a la STSJ de Galicia, de fecha 14 de abril de 2016 (rec. 4863/2012), y STS, de 12 de julio de 2017 (rec. Casación 1859/2016) —ponente R. Fernández Valverde—. La Sala de instancia estimó el recurso entre otras razones por «la previsión de crecimiento del parque residencial en suelo de núcleo rural (1487 viviendas) y en suelo urbanizable de uso residencial (268 viviendas), sin justificación de tal previsión de crecimiento, que se aumenta el 550 unidades llegando tal previsión de crecimiento a las 2622 viviendas en total»⁸¹¹. El FJ Sexto es el que analiza la aplicación al caso del *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible* del art. 2 TRLS08. La Sentencia reitera una vez más la plena aplicación y los efectos del mismo, y cómo se debe aplicar para controlar la discrecionalidad de la administración al optar por un modelo urbano que no se corresponda con el citado principio⁸¹².

establece que los Planes Generales Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar una reserva para vivienda protegida de cómo mínimo el 30 por ciento de las viviendas previstas en la delimitación de nuevos sectores de suelo urbanizable.

Los demás objetivos previstos en el Acuerdo impugnado para la llamada "ecociudad", como son la optimización de los recursos necesarios, contribuir a la mejora de la calidad de vida, mejorar el sistema ambiental, la utilización de los recursos de forma eficiente, la promoción del reciclaje y la reutilización", también pueden conseguirse con el desarrollo y ejecución del propio PGM de Logroño, pues esos objetivos no vienen impedidos por ese instrumento de planeamiento y tampoco por los que se puedan aprobar en su desarrollo»⁸⁰⁹.

⁸¹⁰ También de La Rioja resulta de interés la STS, de 30 de marzo de 2015 (rec. casación 1587/2013) que relaciona directamente el modelo de desarrollo urbano con su sostenibilidad económica. «Basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más exhaustivo, que no se cumplen en el mismo las finalidades perseguidas por el informe de sostenibilidad económica, ni se ajusta a su obligatorio contenido, ni contiene una sola referencia a la capacidad económica del municipio de hacer frente al coste económico que habrá de derivarse de la nueva ordenación incorporada en cada una de las modificaciones impugnadas, modificaciones, no hay que olvidarlo, que tratan de planificar el futuro desarrollo urbano y poblacional de la ciudad, lo que necesariamente conlleva la puesta en marcha de servicios y dotaciones, infraestructuras y sistemas, cuya incidencia desde el punto de vista económico, no se afronta mínimamente, limitándose a considerar que la inversión se verá compensada por el funcionamiento del propio mercado inmobiliario» (FJ Decimocuarto).

⁸¹¹ Su población en 2011 era de 5.709 habitantes.

⁸¹² «Tampoco este motivo puede prosperar pues el precepto, y principio que se dice infringido por la sentencia, es, justamente, el que resultaría afectado por el desproporcionado crecimiento poblacional e incremento de viviendas proyectado. La sentencia no niega ---en modo alguno--- la discrecionalidad con que cuentan las Administraciones demandadas para proyectar su decisión de planeamiento, pero la sentencia de instancia, tomando en consideración todos los elementos que antes hemos reseñado, no consigue encontrar justificación en los que fundamentar tan desmedido crecimiento; ni la historia poblacional del municipio (con un leve descenso poblacional en los últimos años), ni el cómputo de las viviendas construidas en los años anteriores, ni, por otra parte, los posibles factores de crecimiento poblacional, sirven a la Sala para justificar los crecimientos expresados, y, tal forma de proceder en la valoración de los elementos expresados en modo alguno se nos aparece como afectante al citado "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible", pues el planeamiento proyectado —si es que realmente pretende un desarrollo sostenible—, no acredita ni un uso racional de los recursos naturales, ni toma en consideración los requerimientos que vienen impuestos por la economía, el empleo, la cohesión social, y, entre otros extremos, la protección del medio ambiente, que son los elementos que el precepto establece».

La STS 1255/206, de 1 de junio, desestima el recurso de casación 1174/2015 contra la STSJ Galicia de 12 de febrero de 2015 por la que se anulaban las determinaciones de aprobación del PGOU de Valga (Pontevedra) referidas al suelo urbanizable de uso industrial SI.07 POL 01 y POL 02. La Sala (FJ Quinto) consideró totalmente injustificada la creación de esos sectores de suelo industrial al no existir necesidad alguna de aumentar los existentes. Y por otro lado, el anterior planeamiento clasificaba algunos de los terrenos como suelo no urbanizable de protección forestal. El art. 14.1 de la Ley 9/2002 establece como regla general que el suelo rústico especialmente protegido no puede ser recalificado como suelo urbanizable. En el FJ Sexto la Sentencia aborda el fondo del asunto⁸¹³ y acaba invocando el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible —art. 2 en relación con el 10.1 a) de la LS07— como un principio general de necesaria observancia que debe impedir modelos urbanos irracionales o injustificados⁸¹⁴.

Concluiremos este repaso con ejemplos de sentencias de las Salas del TSJ de Andalucía, en que se ha resuelto sobre aspectos del modelo de ciudad y sus elementos más característicos para garantizar la calidad de vida.

⁸¹³ «Pues bien, partiendo de tales postulados, debemos coincidir con lo que señala la sentencia recurrida, toda vez que, en relación con las previsiones a las que el recurso se contrae, el Plan General de Valga debe de ser tachado de carente de motivación sustantiva o material, así como que cabe suponerlo, por esa razón, arbitrario, por las razones que explica de forma nítida e incontrovertible la sentencia. Tanto el Ayuntamiento de Valga como la Junta de Galicia confunden discrecionalidad con arbitrariedad, ya que reivindican la imposibilidad de acceder al control de la decisión discrecional -con inadecuada cita de la sentencia de 9 de julio de 1991, que en modo alguno declara, cual se pretende, que las decisiones discrecionales del planificador urbanístico sean incontrolables por los Tribunales-, siendo así que, en su desarrollo argumental, la Administración autonómica incurre en una petición de principio, pues parece asentar esa inviabilidad del control judicial en la justeza y corrección de la decisión tomada por el planificador, que es precisamente la cuestión que el proceso mismo debía dilucidar. La sentencia aquí impugnada, lejos de apartarse de nuestra jurisprudencia, la observa rigurosamente, pues no hay potestad alguna, ni urbanística ni de otra clase, que no deba subordinarse a la consecución del bien común y, por ende, de someterse a pautas de razonabilidad y evitación de la arbitrariedad...»

⁸¹⁴ «Por todo ello, la más reciente jurisprudencia de esta Sala se ha hecho eco de tales principios jurídicos y los ha proyectado sobre casos concretos en que la solución ofrecida por el planificador se alejaba de forma evidente de las necesidades urbanísticas. Así, en este caso, no sólo se da la presencia de elementos reglados en el suelo a que se refiere la adscripción a fines industriales, como los valores de protección forestal a que se ha hecho antes alusión y que conforman elementos que condicionan y limitan la discrecionalidad -razón por la cual, con respecto a tales aspectos de la cuestión, carece de sentido la apelación al ius variandi o a la naturaleza discrecional de la potestad de modificación del planeamiento preexistente-, sino que también es idóneo el control jurisdiccional sobre el recto ejercicio de las facultades discrecionales en el propio y estricto ámbito de éstas, enderezado a descartar las decisiones administrativas que, aun formalmente amparadas en el citado ius variandi, hayan conducido a soluciones irracionales, irrealizables o injustificadas, como es claramente el caso.

Una de las sentencias con mayor repercusión en relación con el uso urbanístico de las zonas verdes es sin duda la STS, de 13 de junio de 2011 (rec, casación 4045/2009) —ponente M.P. Teso Gamella— que resolvió finalmente el contencioso sobre el proyecto de construcción de una nueva Biblioteca Central Universitaria en parte de los terrenos del parque del Prado de San Sebastián en Sevilla⁸¹⁵. En este caso se trataba de cambiar la clasificación de una parte de un gran espacio verde público, como es el Prado de San Sebastián de Sevilla —junto a la Plaza de España y Real Fábrica de Tabacos— para construir una importante dotación pública universitaria, como era la nueva Biblioteca Central de la Universidad, edificio proyectado por una afamada arquitecta iraní que comenzó su construcción, y tuvo que ser demolido finalmente en ejecución de sentencia. El TSJ Andalucía, sede de Sevilla, dio la razón (sentencia 4 de junio de 2009) a los vecinos que impugnaron la modificación del PGOU. La Sala de instancia realizó una amplia y contundente argumentación, que fue mantenida por el TS, sobre el principio de no regresión y los límites de la discrecionalidad del planeamiento cuando de suelos de alto valor para el modelo urbano se trata⁸¹⁶.

La amplia discrecionalidad que se reconoce al planificador urbanístico —cada vez menor como vengo manteniendo— para adoptar sus decisiones (FJ Décimo) «se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso»⁸¹⁷.

⁸¹⁵ Véase J.A. RAMOS MEDRANO (2015:2-26)

⁸¹⁶ «La nueva calificación de determinada parcela del Parque como equipamiento de uso educativo olvida que la parcela está integrada en unos terrenos delimitados como Parque dentro de un Sistema General que como tal forma parte de las determinaciones integrantes de la ordenación estructural. La calificación de equipamiento de uso educativo, en determinados terrenos calificados anteriormente como Parque atenta frontalmente contra la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico. Además, considera que la nueva calificación de los terrenos como equipamiento de uso educativo tampoco encuentra justificación en el "ius variandi" (fundamento décimo tercero) pues esta calificación «no favorece los intereses generales de la ciudad que supone el parque público, antes al contrario los debilita en un claro retroceso para favorecer intereses educativos universitarios que no pueden primar sobre los generales, máxime cuando los intereses educativos que representa la construcción de la biblioteca de la Universidad pueden perfectamente satisfacerse con otras opciones discrecionales reconocidas por la Administración, lo que supone la arbitrariedad de la calificación elegida». Ni se adecua a las exigencias de protección del medio ambiente del artículo 45 de la CE (fundamento décimo cuarto). Ni, en fin, tampoco encuentra justificación en la memoria del plan (fundamento décimo quinto), toda vez que dicha nueva calificación «no pueden entenderse que suponga una correcta y racional estrategia de desarrollo sostenible, pues no se puede afirmar que tendiese a la búsqueda de factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, antes al contrario la eliminación de una parte del parque determinaría un desequilibrio de los conceptos perseguidos por la Memoria» (FJ Segundo)

⁸¹⁷ «Y decimos que se reduce el "ius variandi" porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general» (FJ Décimo).

La jurisprudencia de esta Sala tampoco ha sido ajena a esta sensibilidad colectiva por las zonas verdes. Y viene destacando su especial relevancia para el desarrollo de la vida urbana, por todas, Sentencia de 2 de febrero de 2000 (recurso de casación ° 3160/1994), cuando resume la jurisprudencia al respecto y destaca que sobre este punto

«Ahora bien, el cambio de calificación de los terrenos del parque de El Prado a equipamiento educativo, adelantando la conclusión, no se ajusta a los contornos propios en los que ha de moverse una decisión discrecional, ni dicha decisión ha sido debidamente justificada. Esta es precisamente otra peculiaridad del régimen jurídico de la zona verde, que su desaparición, en todo o en parte, sitúa el umbral de motivación en un nivel superior al exigible ordinariamente»⁸¹⁸ (FJ. Décimo segundo).

El TS corrige a la Sala de instancia que se mostraba radicalmente contraria a la modificación de la calificación de una zona verde. El TS admite esa posibilidad, la libertad del planificador no desaparece pero sí se reduce considerablemente a juicio del Alto Tribunal, y solo cabe si «se advierte una fuerte presencia de los intereses generales que demanden la reducción de la zona verde»⁸¹⁹. Así, la Sentencia (FJ Décimo Séptimo) concluye con una reflexión sobre la sostenibilidad, la protección del patrimonio y la evolución del centro de la ciudad en un entorno cambiante y no ajeno a tensiones y variados intereses:

la jurisprudencia de esta Sala es uniforme (sentencias de 23 de junio de 1998 y 12 de abril de 1991 , entre otras muchas) en el sentido de resaltar la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, así como los peligros que sobre ellas se ciernen, lo que ha dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas estén sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las mas altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva, según establece el artículo 50 TRLS , precepto vigente en la fecha en que se produjo el acto que da lugar al presente proceso, con las modificaciones que derivan del nuevo reparto territorial del poder que representa el sistema autónomo». (FJ. Undécimo)

⁸¹⁸ «No debemos olvidar que estamos ante zonas especialmente sensibles dentro de la ciudad que nacen con una clara vocación de permanencia, que han de ser respetadas en alteraciones del planeamiento posteriores, salvo que concurran razones de interés general que determinen su transformación. La elección del emplazamiento de un atractivo edificio, en el centro de la ciudad de Sevilla, donde albergar una nueva biblioteca es lo propio de la discrecionalidad. Ahora bien, en el ejercicio de tal potestad discrecional no pueden sobrepasarse los contornos que antes perfilamos cuando relacionamos las técnicas de control de la discrecionalidad. Se trata de impedir o corregir los abusos en que se pudiera haber incurrido el planificador en el ejercicio de tal potestad, singularmente por la justificación y motivación de la medida y su adecuación a los intereses generales» (FJ Decimo segundo).

⁸¹⁹ «En definitiva, una vez establecida una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula "stand still" propia del derecho comunitario, que debe ser respetado, salvo la concurrencia de un interés público prevalente, como viene declarando la doctrina del Consejo de Estado, por todas, Dictamen nº 3297/2002. Téngase en cuenta que la protección de las zonas verdes, fundamentalmente cuando se encuentran en el centro de las ciudades, como es el caso, nace de la función que cumplen para hacer habitable y respirable la calle, para incrementar las posibilidades del entorno y para aumentar la calidad de vida de sus ciudadanos. Y aunque consideramos que es una cuestión cualitativa, y no sólo cuantitativa, pues la ciudad no escasa en zonas verdes, como ponen de manifiesto la cifras que proporciona el Ayuntamiento recurrente en la interposición del recurso, sin embargo sí supone la desaparición, o mejor dicho, la disminución de una extensión nada desdeñable de zona verde, una franja de 4.000 m² de suelo que permite una edificabilidad de 10.000 m², en el centro de la ciudad». (FJ Décimo Cuarto)

«No está de más recordar que la tendencia natural en la evolución del centro de las ciudades, acorde de lo que dispone el artículo 46 de la CE, además de proteger su patrimonio, en este caso, cultural del parque porque está en el centro histórico de la ciudad, ha de ser no disminuir la extensión de las zonas verdes, es decir, del espacio libre y común para uso y disfrute de todos, que pudiera congestionar y compactar la vida urbana. Del mismo modo que consideramos, como apunta la sentencia en el fundamento décimo quinto, que no está exento de cierta contradicción apostar por la sostenibilidad en el desenvolvimiento de las ciudades, según reflejaba la memoria del plan, y luego suprimir parte de una zona verde.»

También en Andalucía el TSJ de esa Comunidad (sede Granada) —sentencia de 11 de febrero de 2008, recurso 591/2001— tuvo ocasión temprana de conocer una situación similar a la anterior, una modificación de planeamiento —Modificación puntual de las NNSS de Jabalquintos (Jaén)— en la que resolvió sobre la aplicación del principio de desarrollo sostenible en este caso por ocupación de suelo destinado a zonas verdes.⁸²⁰ El TS confirmó la sentencia citada el 30 de septiembre de 2011 (rec. Casación 1294/2008). Es en el FJ Octavo donde el TS manifiesta que la conexión entre la protección de las zonas verdes y el «carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual». Citando la EM de la LS07 se llega a la conclusión que la pérdida de zona verde en suelo urbano nos sitúa ante el principio de no regresión del Derecho Medioambiental⁸²¹. Esta interpretación todavía reduce más la discrecionalidad del planeamiento,

⁸²⁰ De idéntica cuestión se trata la STS, 29 de marzo de 2012 (FJ Sexto y Séptimo), que desestima el recurso de casación nº 3425/2009 contra la STSJ de Andalucía (Málaga) de 30 de junio de 2008 (recurso 1382/2000) sobre Modificación puntual del PGOU de Alhaurín el Grande que afectaba a los ámbitos de suelo urbanizable UR-3 y de suelo urbano UE-42. Uno de los objetivos de la Modificación era «Unificar Zonas verdes públicas y equipamientos concentrados estos en cuanto a localización y especialidades de Uso». Y STS, 3 de noviembre de 2015 (rec. casación 1200/2014) en relación a la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella

⁸²¹ «Pues bien, dentro de ese suelo, escaso y no renovable, el suelo verde urbano —esto es, sus zonas verdes— constituye uno de los componentes más frágiles del mismo, pues, su alteración o supresión —en el ámbito de la ciudad existente— como consecuencia de las modificaciones o revisiones que el planificador puede orquestrar, determinan unos efectos y consecuencias definitivas e inamovibles: sencillamente su desaparición definitiva en dicho entorno urbano y la dificultad de su sustitución o cambio sin salir del mencionado ámbito urbano que se modifica; pues, se insiste con la Exposición de Motivos del TRLS08, el suelo —y, mas, el verde urbano— es un evidente bien preciado, no reproducible ni renovable si se produce su desaparición. Efectivamente, la urbanización de la zona verde —con cualquier otro destino— se nos presenta como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural —o su uso más racional—, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. Difícilmente tales actuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal: "Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente". Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la

pues ya no solo será el suelo urbano un concepto reglado, sino también las zonas verdes en el mismo, que ciertamente pueden resultar difíciles de mejorar o reponer⁸²².

La STS, de 2 de febrero de 2012 (rec. casación 2411/2009), que estima el recurso interpuesto contra la STSJ Andalucía (sede Sevilla) de fecha 5 de marzo de 2009, analiza el alcance del art. 9.2 de la LRSV en cuanto a la posibilidad de la administración autonómica de alterar la clasificación, en la aprobación definitiva de un Plan General, de unos terrenos como suelo no urbanizable por ser inadecuados para el desarrollo urbano. Del mismo modo, se centra en el art. 9 de la LRSV que tantos vaivenes sufrió, y planteaba la posibilidad de concretar el modelo de crecimiento urbano mediante la clasificación de suelo como no urbanizable. Concluye (FJ Cuarto) que

«el juicio de inadecuación de un suelo para el desarrollo urbano y, en consecuencia, su clasificación como no urbanizable al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.2 citado, constituye una decisión que está en función muy especialmente del modelo territorial elegido, que incluye, desde luego, la decisión sobre la configuración del espacio y las áreas de expansión que se consideran adecuadas»⁸²³.

El TS acude al art. 2 LS07 y al mandato de utilización racional y eficiente del suelo para argumentar esta potestad del planificador de optar por un modelo sostenible de ocupación del suelo.

imposibilidad de no regresar de —o, de no poder alterar— una clasificación o calificación urbanística ---como podría ser la de las zonas verdes— directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso.»

⁸²² « En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos —como serían las zonas verdes junto a los terrenos rústicos especialmente protegidos—, implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que —por supuesto— se encuentra investido el planificador».

⁸²³ «Aun reconociendo los esfuerzos argumentativos desplegados en la sentencia, la Sala de instancia no hace una aplicación adecuada del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, pues olvida que dicho precepto, al permitir la clasificación como no urbanizables de los terrenos que se consideren inadecuados para el desarrollo, está permitiendo al planeamiento la posibilidad de ubicar el desarrollo de los crecimientos urbanísticos, es decir, la localización de las expansiones, lo que incluye la decisión de limitar los desarrollos simplemente por considerarlos innecesarios para cubrir las necesidades de crecimiento. Esta posibilidad obedece al principio de desarrollo sostenible, citado repetidamente en la Memoria de Ordenación, al ser el suelo un recurso natural del primer orden, y que en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, y en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ha pasado a erigirse en un fin de las políticas públicas que afectan al suelo, implicando la ocupación eficiente del suelo (no siendo aplicables al caso, por razones temporales, estas normas se citan únicamente como horizonte normativo de referencia)».

La STS, 3 de noviembre de 2015 (rec. casación 555/2013) transcribe en su AH Tercero los fundamentos jurídicos segundo a quinto de la sentencia de instancia (TSJ Andalucía, sede Málaga, de 26 de noviembre de 2012) en los que se hace un extenso análisis de concepto de desarrollo sostenible como principio de las políticas públicas sobre uso de suelo —«el desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial»— y lo relaciona con los distintos Tratados europeos que analizamos en el capítulo Primero.

Muchas de las sentencias citadas se corresponden a un tiempo y un lugar que parecen ya superados, así como a un urbanismo excesivo, que afectó a todo el país, pero con mayor virulencia a municipios de no gran tamaño en los que se daban determinadas circunstancias como la proximidad a grandes ciudades o el hecho de ser municipios costeros con interés por la segunda residencia. Se identifican, por consiguiente, con una época basada generalmente en la recalificación de suelo no urbanizable para ser transformado en un modelo residencial disperso y poco denso que resultaba incoherente en muchos caso con los propios principios que ya se habían incorporados a las leyes autonómicas desde 2007, y en algunos casos con anterioridad como en Cataluña o País Vasco. La lectura de las mismas nos indica que la mención al urbanismo sostenible —el principio de desarrollo urbano sostenible— ha dejado de ser un postulado teórico, una opción ideológica o científica, o incluso una buena práctica profesional. Es una realidad normativa que vincula y obliga a todos los poderes públicos y agentes privados que intervienen en la transformación y conservación del territorio, y como tal ha sido entendido por los tribunales, que lo han convertido en elemento esencial del control judicial del planeamiento e interdicción de la arbitrariedad en el mismo.

Aspectos tan relevantes como el modelo de desarrollo urbano elegido por el planificador pueden y deben someterse a un intenso control jurisdiccional. Si el modelo elegido no es racional y razonable; si no está justificado suficientemente en realidades objetivas (demográficas, ocupación del suelo y viviendas, actividad económica, etcétera); si no dispone —o va a disponer— de los suficientes recursos hídricos para hacerlo posible; si no es viable económica y socialmente; o si se basa en sacrificar suelo de alto valor natural, paisajístico o agrícola, el mismo no podrá ser aprobado, y si lo fuera, es muy probable que no pasase el examen de los Tribunales. Otro elemento de control jurisdiccional que creo muy destacable es el de la compacidad. Los modelos de ciudad difusa, de suburbio urbano mediante urbanizaciones de

viviendas unifamiliares adosadas —o incluso de bloques *Lecosrbuserianos*— que rodean la periferia de las ciudades, pueden ser sometidos a un control jurisdiccional con grandes posibilidades de ser anulados por ser contrarios al principio de desarrollo sostenible que se expresa en la ciudad compacta como expresan algunas de las sentencias citadas.

No hago en este apartado referencia a la nulidad de planes derivada de cuestiones consustanciales al modelo de desarrollo urbano sostenible por ser partes del mismo. Me refiero a la Evacuación Ambiental Estratégica; la participación ciudadana en la elaboración de los planes, la información pública y transparencia como Derecho del ciudadano; la Memoria Económica de los planes; o la necesidad de disponer de los preceptivos informe sectoriales favorables relacionados con la sostenibilidad o los principios de la misma (recursos hídricos, igualdad de género o, por ejemplo en Andalucía, efectos para la salud). En el apartado anterior de este mismo capítulo me referí a la *mortalidad judicial del planeamiento* por estas causas. Anotar simplemente aquí que todas ellas están conectadas con el principio de desarrollo sostenible, que por tanto se ha convertido, a mi juicio, en el principal filtro de cualquier actuación en el territorio y sobre el suelo. Si como he venido exponiendo, las leyes urbanísticas desde 1956 siempre tuvieron entre sus objetivos la utilización racional del suelo, desde la CE de 1978 ese objetivo se vio elevado a derecho fundamental en el bloque ambiental, para llegar —impulsado por el *soft law* europeo —a principio general de nuestro Derecho Urbanístico en 2007 que ya es preeminente y de obligado cumplimiento para cualquier acción en el territorio, a cuya luz deberá analizarse.

CAPITULO VI. NUEVOS RETOS PARA EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

1. *Los habitantes. Gentrificación y Turistificación*

En los capítulos precedentes he expuesto el origen del modelo de desarrollo sostenible y su construcción desde el derecho débil europeo, la evolución del desarrollo urbano a lo largo de los dos últimos siglos y su relación con la sostenibilidad, la recepción del modelo urbano en nuestras leyes urbanísticas desde 1956 hasta la recepción del nuevo paradigma del urbanismo sostenible por la legislación estatal desde 2007, la distintas legislaciones autonómicas, los instrumentos de planeamiento urbanístico general y la jurisprudencia. No querría concluir este recorrido sin, al menos, apuntar algunos de los —a mi juicio— retos que debe afrontar el modelo urbano en las próximas décadas. Creo que poca, o ninguna discusión, cabe mantener hoy sobre lo necesario y acertado —con sus ambigüedades, generalidades y limitaciones bien intencionadas— del modelo de desarrollo urbano sostenible que vengo describiendo. La doctrina, la legislación, la jurisprudencia y la práctica urbanística parece que están claramente alineadas. La conciencia social es cada día más receptiva a tomar medidas que mitiguen problemas de la envergadura del cambio climático o mejoren la salud. La conciencia ambiental, y la social en problemas como la vivienda, parece haber llegado a un punto de no retorno. Pero sería absolutamente iluso concluir este trabajo transmitiendo una sensación de estar ante una cuestión cerrada con la promulgación de leyes urbanísticas que hacen suyo el modelo de «urbanismo ciudadano»⁸²⁴. El urbanismo, la construcción de la ciudad y el planeamiento urbanístico deben dar respuesta a algunas cuestiones que ya son de plena actualidad y necesidad. En el presente capítulo, y antes de formular las conclusiones del mismo, expondré —a modo de reflexión— algunas de las cuestiones más importantes y urgentes que considero que el sistema urbanístico debe afrontar si quiere consolidar el cambio producido en las últimas décadas.

Así, la opción preferente por la renovación, regeneración y rehabilitación urbana en las actuaciones urbanísticas ha suscitado gran preocupación y algunas críticas, ya que estas actuaciones pueden conllevar el denominado fenómeno de *gentrificación* en los cascos antiguos y determinados barrios de la ciudad construida. A lo largo del trabajo me he referido en diversos momentos a este fenómeno, hoy referencia habitual de muchos textos doctrinales y periodísticos.

⁸²⁴ En expresión afortunada de L.PAREJO ALFONSO (2014:182)

Sobre *gentrificación*⁸²⁵ se ha escrito ya bastante, también en nuestro país, si bien sobre este fenómeno se ha comenzado a prestar mayor atención muy recientemente. Es en Alemania donde quizás más se ha teorizado sobre un fenómeno que ni es nuevo ni es extraño a nuestra cultura urbana. Definir *gentrificación* tampoco resulta hoy difícil pues creo que existe un amplio consenso sobre el término, no así sobre sus causas y efectos. Sería Ruth Glass quien acuñara el término en 1964. La *gentry*, en la Inglaterra Victoriana, era la clase social que se situaba debajo de la nobleza —baja nobleza y alta burguesía—, la protagonista de obras como “Sentido y Sensibilidad” o “Orgullo y Prejuicio” de Jane Austin. Con esa clase se identifica la burguesía post industrial —alta clase media— que desde los años 60 del pasado siglo comienza a recuperar y renovar los barrios centrales, en los que vivía la clase obrera, en algunas ciudades como Londres. Ese cambio social es lo que R. Glass denomina *proceso de gentrificación*, y que se define por dos características: el desplazamiento de los ocupantes originales de clase trabajadora y el cambio en el carácter social del distrito. Tomado de L.VOLLMER (2019:24) vemos que Andrej Holm define la *gentrificación* como «cualquier proceso de revalorización de una parte de la ciudad, ligado a estrategias inmobiliarias y económicas de puesta en valor y/o a estrategias políticas de revalorización, que requieren un cambio de población para tener éxito». A su juicio, la expulsión de la población originaria es la esencia de la gentrificación «no un efecto colateral no deseado». Para R. Deustsche y C. Gendel Ryan⁸²⁶ —al estudiar los procesos gentrificadores en la ciudad de Nueva York— los mismos parten del modelo neoliberal auspiciado por la política de la administración Reagan que desplaza a la pobreza a una buena parte de los habitantes de los barrios tradicionales y abre la puerta a un gran negocio inmobiliario.

Sería ya en la década de los 90 del siglo pasado cuando en países como Alemania —especialmente en relación a ciudades como Berlín— se comenzara un debate sobre este fenómeno que llegaría a España ya en el siglo XXI. Pero en cualquier caso, la definición que se haga del fenómeno no será neutra, y por eso ha sido polémica desde su origen. Porque si se pone el acento en que estamos ante una estrategia inmobiliaria privada, con la permisividad de las administraciones, como respuesta neoliberal al modelo urbano y carente de cualquier responsabilidad social, resulta evidente su negatividad. Y si se entiende como parte de una estrategia pública de renovación de la ciudad en la que debe primar el interés general y ofrecer

⁸²⁵ El término gentrificación proviene del inglés gentrification. Para profundizar sobre el concepto y su intenso debate véase L.VOLLMER (2019:23-114). Para elaborar este apartado ha sido de gran interés además de la obra citada R.DUQUE CALVACHE (2016) y J. PONCE SOLÉ (2018)

⁸²⁶ En OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (2015:27-32)

una respuesta social a los habitantes originarios del barrio, su carácter puede resultar positivo. El aspecto central para muchos estudios del fenómeno es la expulsión de la clase más baja de su hábitat tradicional. Para otros autores, la característica principal es la revalorización físico-arquitectónica primero y económica después. En este enfoque lo prioritario es la renovación del espacio y no sus habitantes. Este ha venido siendo el modelo más habitual en España desde los años 80 del pasado siglo hasta fechas muy recientes. Se llevaban a cabo inversiones para mejorar las infraestructuras urbanas —abastecimiento, saneamiento y pavimentación—, se rehabilitaban viviendas y edificios singulares para albergar dotaciones y equipamientos de ciudad o región, pero ello no conllevaba ni expulsión-sustitución de los habitantes, ni apenas renovación de los mismos, ni tampoco revalorización económica de las viviendas y del barrio. En España no se producía apenas esa «revalorización capitalista de la ciudad, revalorización de su entorno construido y de su urbanidad»⁸²⁷. Será en fechas más recientes, en determinadas grandes ciudades, e intensificado por lo que denominare *turistificación*, cuando podamos hablar de revalorización del espacio y de expulsión-sustitución de determinadas capas de población. L.VOLLMER (2019:34-60) pone de manifiesto cómo es bajo su punto de vista el desarrollo de los procesos gentrificadores. En primer lugar las clases creativas —término acuñado por R. Florida— redescubren un barrio de clase trabajadora en el centro de la ciudad. Se desplazan a él por encontrar un entorno con precios y alquileres baratos, en algunos casos degradados pero generalmente renovados en sus infraestructuras y bien comunicados. Estos nuevos habitantes cambian la percepción del barrio, pues suelen ir acompañados de actividades artísticas y creativas que aportan una visión de modernidad. A su vez, esta renovación se acompañará de una atención mediática, de una curiosidad turística, muy ligada a la cultura, el comercio no convencional y a la restauración. Esta mutación supondrá la puesta en marcha del siguiente momento del proceso. El lugar se hará interesante para la clase media, ya no solo para la clase creativa, que lo verá como un lugar interesante para vivir o para invertir (tercera fase del proceso). Subirán los alquileres, el sector inmobiliario comenzará a operar en la renovación o rehabilitación del patrimonio edificado, los locales comerciales se revalorizarán, y el turismo comenzará a querer conocer y alojarse en él mismo. El efecto será, ahora sí, una sustitución de la población originaria. Por una parte se produce la adquisición de viviendas, a precios elevados, y posteriormente la rehabilitación de los edificios, lo que posibilitará la sustitución de inquilinos al poder subir las rentas. Y por otra parte también se produce la compra de viviendas de quienes no pueden hacer frente fácilmente a esas obras. En la última fase del proceso, serán los fondos de

⁸²⁷ L.VOLLMER (2019:33)

inversión inmobiliaria quienes adquieran inmuebles enteros para destinarlos principalmente al alquiler turístico. Así, las consecuencias generales del proceso serán el cambio social y cultural del barrio, su revalorización funcional y económica y su regeneración y renovación urbanística. La consecuencia social será, para L.VOLLMER (2019:36-46), la expulsión de las personas que lo habitan y los comerciantes tradicionales; y la segregación tanto de los nuevos como de los viejos habitantes que se verán desplazados⁸²⁸. Estas consecuencias, sin negarlas en absoluto, considero que pueden revertirse y minimizarse.

No creo que la *gentrificación* pueda generalizarse absolutamente, ni que deba considerarse un proceso radicalmente negativo⁸²⁹. Dependerá de quién, cómo y dónde se produzca ese fenómeno. Dependerá de si la renovación urbana de un barrio es una estrategia planificada, pública e integral que parta de la «producción capitalista de la ciudad»⁸³⁰. O de si se dan procesos gentrificadores en grandes ciudades de elevado interés turístico o en municipios de mediana población. O de la tematización y *turistificación* de un barrio frente a su renovación residencial y funcional con base tradicional. Si solamente se observa la cuestión del desplazamiento, en la mayoría de los casos involuntario u obligado —movilidad descendente— de las clases más desfavorecidas, y hacia peores condiciones de vivienda y espacio, no cabe duda de que la opinión que merece a la mayoría es negativa. Si además pensamos que los mayores afectados pueden ser los ancianos, las familias monoparentales producto de separaciones y divorcios, los jóvenes recién emancipados, o los inmigrantes, y añadimos a ello la reducción de ayudas y prestaciones sociales para acceder a una vivienda digna y adecuada, la conclusión será muy negativa para el proceso. Pero a mi juicio cabe una «gentrificación pública y social», que además considero que resulta positiva. Si las políticas urbanísticas solamente pueden ser sostenibles, y para ello se debe priorizar la actuación en la ciudad construida, ello debe conllevar mejoras funcionales, económicas, culturales y sociales a los barrios del centro de las ciudades, a los Ensanches y a los barrios construidos desde mediados del siglo pasado. Y esas políticas conllevarán algunos rasgos propios de la *gentrificación*. La obligación del urbanismo será modular esos efectos, de tal forma que no prime solo o principalmente la concepción económica

⁸²⁸ A modo de ejemplo, el Parlamento de Portugal aprobó en diciembre de 2019 la paralización durante un año de los desahucios de personas mayores de 65 años o con discapacidad que llevarán más de 15 años en la misma casa. Del mismo modo se amplía la duración de los alquileres y se elimina la causa de obras en el edificio para servir de causa justificada al final del alquiler. En barrios lisboetas como Mouraria, Alfama, Chiado o Castelo el problema de la turistificación se ha convertido en un problema social. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, https://elpais.com/internacional/2018/06/08/actualidad/1528454381_504865.html?ssm=FB_CC

⁸²⁹ Así lo entiende también L.VOLLMER (2019:89)

⁸³⁰ L.VOLLMER (2019:46)

neoliberal, o exclusivamente del mercado, sino una concepción pública y social, en que se haga posible la renovación urbana sin exclusión social y sin despersonalización del espacio, y además se logre la sostenibilidad económica y social del proceso. En Alemania —L.VOLLMER (2019:85)—, donde los programas de reforma urbana han hecho algunos barrios muy atractivos a las inversiones, se han incluido mecanismos de protección para la población residente, si bien generalmente el proceso conduce a un cambio importante de la población.

Esta cuestión no es ajena en modo alguno al principio de desarrollo urbano sostenible que prevé el art. 3.3 del TRLSyRU. Uno de los elementos del modelo, como vengo repitiendo, es posibilitar el uso residencial en viviendas «constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano [...] integrado socialmente» [art.3.3 a]. Esta obligación de los poderes públicos en sus políticas urbanas se debe hacer compatible con la dinamización económica, social y la ocupación de viviendas vacías y en desuso [art.3.3.b]; la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial [art.3.3.g]; y la valoración de la perspectiva turística que permitirá y mejorará el uso turístico responsable [art.3.3 j]. La ponderación e integración de estos cuatro elementos es necesaria para lograr revertir los efectos negativos de la *gentrificación*, así como su versión —quizás hoy más agresiva en algunas ciudades— de la *turistificación*. Tal vez una reflexión aparte necesitaría la *gentrificación* comercial de todas las ciudades, no entendida como sustitución de viejos negocios de barrio por nuevos negocios pensados en el turismo o en un mercado globalizado y homogenizado, sino en la desaparición del comercio tradicional sustituido por la compra *on line*.

El TRLSyRU ofrece una regulación sobre el derecho de realojamiento y de retorno para los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual en actuaciones sobre el medio urbano —es decir las previstas en el artículo 2.1 del citado Texto, las provenientes de la LRRRU y cuyas reglas específicas se contienen en el artículo 24—. Este es un avance muy importante de nuestra legislación. En primer lugar por reconocerse como un derecho del ocupante legal de vivienda en los procesos de renovación urbana, si bien el mismo no se reconoce en el artículo 5 TRLSyRU. Y en segundo lugar, porque el régimen legalmente establecido ofrece importantes garantías a los ocupantes legales, propietarios o arrendatarios de viviendas que se vean afectadas por un procedimiento expropiatorio en estas actuaciones. Se garantiza que al afectado se le ofrecerá, por la administración expropiante, viviendas en las condiciones de venta o alquiler para las de algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades. La oferta de realojamiento debe ser en el mismo ámbito de

actuación, o si ello no es posible, en el más próximo al mismo (art.19.5 TRLSyRU). En cuanto a las actuaciones aisladas —rehabilitación de viviendas— se protege a los arrendatarios tanto mediante un derecho a un alojamiento provisional como a retornar cuando sea posible. Este es un derecho oponible ante el propietario hasta que concluye el contrato de arrendamiento. Es transmisible a los herederos forzosos y se concreta en una reducción de superficie que no sea inferior al cincuenta por ciento de la vivienda anterior, y siempre que se tengan al menos noventa metros cuadrados, o no inferior a la vivienda que tenga «y que esté ubicada en el mismo solar o en entorno del edificio demolido o rehabilitado». Esta regulación debería paliar en gran medida el principal rasgo negativo de la *gentrificación*, la expulsión de los habitantes tradicionales de los barrios en que se actúa. Pero para ello, el artículo 19 TRLSyRU debería aplicarse no solo a las actuaciones sobre el medio urbano —edificios en que exista insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad—, sino a cualquier actuación de transformación urbanística en suelo urbanizado —reforma o renovación de la urbanización, dotación; y rehabilitación edificatoria—. Se debería, por consiguiente, reconocer el derecho de realojamiento y retorno entre los que contempla en artículo 5 TRLSyRU y extender la necesidad de que los proyectos cuenten con una Memoria social⁸³¹ —en caso de existir ocupantes legales, no solo residenciales sino también comerciales— o al menos la documentación prevista en el art.19.4 TRLSyRU⁸³².

Para J.PONCE SOLÉ (2018:21-57) donde existe *gentrificación* existe segregación, con todo lo que ello conlleva (segregación escolar, de culto, inseguridad, salud, etc), y por ello una técnica jurídica contra la *gentrificación* también es la reserva de vivienda asequible. Así, se piensa en una doble función que consiste en contar con suelo para vivienda asequible que

⁸³¹ La Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, actualmente derogada por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) introdujo en los planes urbanísticos la memoria social, art. 59.1 h), en relación con la definición de los contenidos de vivienda protegida, y de los otros tipos de vivienda asequible. En concreto se refiere a la memoria social al referirse al sistema urbanístico de viviendas de dotación pública. La Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares en su artículo 39.3 también establece la memoria social del plan general municipal como el documento de evaluación y justificación de las determinaciones del plan relativas a las necesidades de acceso a la vivienda, así como de la evaluación del impacto de la ordenación propuesta en función del género; y colectivos sociales que requieren atención específica.

⁸³² Ciudades como Pamplona cuentan con una Ordenanza reguladora de la concesión de ayudas destinadas a la adquisición de viviendas para afectados por realojos (Aprobada por Pleno de fecha 3 de mayo de 2001, BON nº 94, de 3 de agosto de 2001) en la que el Ayuntamiento de Pamplona garantiza para cualquier actuación urbanística en la ciudad, el derecho al realojo en condiciones de venta de un vivienda protegida a los propietarios de vivienda afectados. La aplicación de esta Ordenanza y la práctica municipal ha llevado a que toda actuación urbanística, pública o privada en la ciudad, garantice el pleno realojo de los propietarios de vivienda habitual, y el retorno, o sustitución por otra vivienda, en condiciones legales de los arrendatarios.

permita dar respuesta a la demanda de ese tipo de vivienda, y por otra parte contar con vivienda no segregada que promueva la mezcla social en cualquier tipo de suelo —cohesión social—, y en especial en el suelo urbano consolidado⁸³³.

A mi juicio, este debe ser uno de los temas centrales de la reflexión del urbanismo —y de la legislación no solo urbanística— en el futuro. También debe serlo el cómo hacer compatible una intensa renovación urbana —como parte esencial del modelo de desarrollo urbano sostenible— física, económica y social con la cohesión social, no generando los efectos más perversos de la *gentrificación*. Si el urbanismo sostenible es un urbanismo para la gente —en expresión de J.Gehl— debe serlo para toda la gente, tanto para quienes vienen habitando un barrio como para quienes quieren habitarlo por haber mejorado sus condiciones de vida. Esta es una cuestión en la que los municipios —y las CCAA— pueden ofrecer y aportar importantes soluciones en cuanto a la activación de políticas públicas de suelo y vivienda⁸³⁴, regulación normativa mediante Ordenanzas y exigencia del cumplimiento de medidas sociales de acompañamiento de las actuaciones. Para ello una herramienta útil, además de la memoria social, puede ser la Memoria de Sostenibilidad y Viabilidad Económica, en la que se deberá reflejar cómo va a resolverse el problema de los realojos y retornos. Pero queda una importante labor legislativa estatal, en la legislación de suelo y en la legislación de Arrendamientos Urbanos, para garantizar un *gentrificación* socialmente justa⁸³⁵.

La muestra más reciente y preocupante en España de que el fenómeno de *gentrificación* todavía presenta aspectos negativos, y que no han sido suficientes las medidas legales expuestas, es la subida del precio de los alquileres en determinadas grandes ciudades, y en ciudades

⁸³³ Tanto J.PONCE SOLÉ (2018:33-52) como G. GARCÍA ÁLVAREZ (2010:383-410) hacen un completo repaso por la realidad en nuestras leyes de esta figura.

⁸³⁴ El parque público de vivienda en España dedicado a alquiler social es irrelevante, en torno la 1,5 %, mientras que en países como Holanda es el 30 %, en Austria el 24 %, en Dinamarca el 20,9 % o en Francia el 16,8 %. España ocupa los últimos puestos de la UE solo en mejor situación que Rumania, Letonia, Chipre o Grecia. Fuente: Fundación Alternativas e información de Pablo Elorduy, El Salto, publicado el 07 de agosto de 2019. Recuperado el 7 de diciembre de 2019, <https://www.elsaltodiario.com/vivienda/aumento-precios-alquiler-fracaso-viviendas-proteccion-oficial>

⁸³⁵ Para J.M. Ezquiaga este es un fenómeno connatural a una economía de mercado pero se puede corregir y no tiene por que ser siempre negativo. Se necesita inversión y acción pública. Un parque importante de vivienda pública en alquiler y precio limitado en los barrios objeto de *gentrificación* que permita mantener a los vecinos originarios en el mismo. Fundación Juan March, diciembre 2019. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, <https://medium.com/@fundacionmarch/diez-ideas-sobre-el-futuro-de-las-ciudades-fcacedf9a786>

turísticas⁸³⁶. La cesión de viviendas de uso inmediato, regulada en la Ley de Arrendamiento Urbanos desde 1994, se modificó en la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, introduciendo un nuevo apartado e) en el artículo 5 LAU para las denominadas viviendas de uso turístico⁸³⁷. Ello ha supuesto la expulsión

⁸³⁶ El Banco de España (Boletín Económico, Artículos Analíticos, 3/2019) realizó un análisis del mercado del alquiler en España en el periodo 2014-2019, «Evolución reciente del mercado de alquiler de vivienda en España» —David López-Rodríguez y María de los Llanos Matea, 18 páginas— concluyendo que los precios se han disparado un 50 % de media lo que supone un panorama asfixiante para muchas familias. La precariedad laboral supone que la tendencia haya variado de la habitual opción por la compra a la del alquiler. Son los hogares con menores recursos, y los jóvenes los que principalmente viven de alquiler, y ellos los que soportan con mayor rigor estas subidas. No existen índices oficiales y el estudio se basa en el conocimiento que del mercado ofrecen portales de Internet. La diversidad de ciudades y situaciones es muy significativa. El alquiler ha subido por encima del precio de compra, por lo que invertir en vivienda para alquilar se ha hecho atractivo para fondos de inversión y particulares. —El precio de compra en el periodo estudiado ha crecido un 6,8 % en tanto que el alquiler ha sido un 14,5 %—. Este fenómeno —incremento de entre el 40-50 % del precio del alquiler— se ha producido en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y en ciudades con elevada concentración turística como Santa Cruz de Tenerife, Málaga, Castellón o Las Palmas. En el otro extremo ciudades como Cádiz, Huesca, Bilbao o Córdoba, se situarían entre un 10-20 % de incremento. El gasto de vivienda en alquiler puede suponer para una familia de menores ingresos el 46,9 % de sus ingresos netos, mientras que la media es de un 27,8%, ambos ratios superiores a la media de la OCDE. El 24,7 % de los hogares españoles tiene un gasto de vivienda de alquiler superior al 40 % de los ingresos netos en 2014 frente la 13 % del promedio OCDE. El Informe pone especial atención tanto en el nuevo atractivo de la vivienda como instrumento de inversión; y el papel de los fondos de inversión, bancos y empresas como alquiladoras. En Barcelona las personas jurídicas representan más del 25 % del mercado de alquiler residencial. Las causas principales de ésta subida que apunta el Informe son: La precariedad laboral que favorece el alquiler y no la compra, lo que conlleva un aumento de la demanda sin existir similar aumento de la oferta; el desplazamiento a determinadas ciudades de los demandantes de empleo; o la caída de la oferta de vivienda protegida. No ofrece conclusiones contundentes en relación con la vivienda turística o alquiler vacacional que se gestión principalmente a través de los portales como Airbnb. En su Informe Anual de 2018, el Banco de España no se mostraba favorable a limitar el precio del alquiler, pues medidas de este tipo reducen la oferta y conllevan deterioro del parque inmobiliario. Lo que sí recomendaba era mejorar la seguridad jurídica para que se favorezca la oferta de vivienda de alquiler —países como Francia sí han optado, Ley Elan, por controlar el mercado del alquiler, intentando controlar el elevado precio en ciudades como París o Lyon—. Del mismo modo es significativo que el número de desahucios de arrendatarios había crecido en 2019. Según datos del Consejo General del Poder Judicial en España, en junio de 2019, se producían en España 173 desahucios por impago de alquileres. Información del Diario El País, 1 de agosto de 2019, Cristian Delgado. Recuperado el 7 de diciembre de 2019, https://elpais.com/economia/2019/08/01/actualidad/1564652435_118589.htm y; <file:///Users/jramirez/Downloads/be1903-art25.pdf>

⁸³⁷ «La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial». Esta modificación se justifica en el Preámbulo de la Ley de la siguiente forma: «en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación». Se allana y aclara así el camino a los alquileres turísticos en los centros urbanos. No debemos olvidar que tanto la actividad de turismo como el servicio de alquiler de inmuebles se encuentran sujetos a la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

y el desplazamiento de residentes —algunos de los primeros *gentrificadores*—⁸³⁸ de los barrios con mayor interés o atractivo para los alojamientos o alquileres turísticos. Así en los dos últimos años —2018 y 2019— la preocupación pública ha llevado este problema a la agenda política en ciudades como Madrid, Barcelona o Donostia-San Sebastián, que han comenzado a regular y controlar el mercado de alquiler, y especialmente los alquileres turísticos⁸³⁹. El término *turistificación*⁸⁴⁰ aparece en el debate público como parte de la *gentrificación* comercial de determinados barrios o zonas de ciudades con un atractivo turístico. La tendencia cada vez más imparable al turismo urbano supera el tradicional turismo cultural. No solo son los monumentos, la arquitectura o los museos lo que atrae el turismo. La gastronomía, los espacios singulares, un determinado ambiente urbano que puede derivar de una película de éxito, el comercio no convencional o el arte, pueden ser un atractivo turístico tan poderoso que transforme radicalmente un barrio en Londres, Nueva York o Madrid. Es lo que se ha dado en llamar vivir experiencias, sentir y vivir como viven los habitantes de esos barrios «de moda». Por tanto ese atractivo no solo es para pasear, visitar, comer o comparar, sino que ahora es para alojarse⁸⁴¹. Y ya no es preciso que en el barrio exista una oferta hotelera, basta con que se alquile una vivienda como alojamiento turístico. Pero el turista, generalmente, no espera del barrio lo que necesita el vecino, y ello puede llevar a conflicto de civismo y convivencia en algunos casos. Pero a buen seguro lo que supone es un encarecimiento de la vida en el barrio y un cambio de función del mismo. Pero el paradigma de este fenómeno lo encontramos en lo que I. BROSSAT (2019:125) denomina la «ciudad uberizada». A su juicio plataformas como Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA) han comenzado una nueva actividad: la fábrica de la ciudad⁸⁴². Ello supone que mediante

⁸³⁸ Sobre la gentrificación en España véase R.DUQUE CALVACHE (2016).

⁸³⁹ El Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el 21 de mayo de 2019 un Decreto Ley de medidas urgentes por el que se limitaba los precios de alquiler con el objeto de que no superarán el 10 % del índice de referencia en barrio y ciudades con una falta acreditada de vivienda asequible. También se impedía la actualización de la renta durante la vigencia del contrato conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC) como ya hacía la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española. Pero el Parlamento de Cataluña no convalidó el citado Decreto Ley en junio de 2019, por lo que esta regulación, que pretendía ser pionera en España, finalmente no entró en vigor.

⁸⁴⁰ L.VOLLMER (2019:101-106)

⁸⁴¹ Para J.M.Ezquiaga Airbnb no es un economía colaborativa “persona a persona” sino que es una industria más y como tal se debe, y puede, regular. A su juicio se puede actuar sobre el acceso de turistas, por ejemplo los cruceristas en Barcelona. Fundación Juan March, diciembre 2019. Recuperado el 15 de diciembre de 2019, <https://medium.com/@fundacionmarch/diez-ideas-sobre-el-futuro-de-las-ciudades-fcacedf9a786>

⁸⁴² Iba a ser en Toronto (Canadá) donde se desarrolle esta experiencia de ciudad uberizada. En 2017 la ciudad confió a Google (Alphabet Inc. y Sidewalk Labs) un proyecto de rehabilitación urbana en el paseo marítimo de Toronto, un terreno de 325 Ha en pleno centro de la ciudad, donde desarrollar un proyecto residencial y terciario en el que el big data deberá servir para ordenar la movilidad de la ciudad, pero también para compartir todo tipo de información útil que ponga en relación oferta y demanda de servicios, entre ellos la vivienda. La idea era crear el primer barrio inteligente y digitalmente conectado. Lo que se anunció como el futuro, un año después parecía más

algoritmos será mucho más fácil ofrecer el encuentro óptimo de oferta y demanda, de quien quiere ofrecer en alquiler su vivienda y quien quiere alquilar por una o varias noches. Pero será la plataforma Airbnb⁸⁴³ la principal promotora de esta revolución en la forma y modo de hacer turismo, actividad que —según la Organización Mundial del Turismo— supone el 10 % del PIB mundial y uno de cada 10 puestos de trabajo en el mundo. Junto con Amazon, Netflix, Tesla, Google o Uber⁸⁴⁴, Aibnb supone una incuestionable revolución de la ciudad, de sus funciones tradicionales y de su uso cotidiano, en la movilidad, el ocio, el comercio, el turismo y el alojamiento. Estos nuevos roles y usos pueden suponer efectos devastadores en determinadas poblaciones para algunas funciones tradicionales de la ciudad como el comercio o el ocio. A mi juicio ello ya es hoy incuestionable en los cambios de modelo de consumo y comercio urbano. La implantación generalizada en nuestras ciudades de la tecnología 5G todavía va hacer mucho más evidente y patente esta realidad. Y lo mismo sucederá con la ciudad como lugar de producción de información —*big data*—, que será utilizada para condicionar su funcionamiento, diseño y movilidad, pero también para ofrecer y programar la vida, las necesidades y gustos de los ciudadanos, y quizás sus preferencias sociales, ideológicas y culturales en el marco de la ciudad⁸⁴⁵. Estas nuevas realidades favorecen sin duda un más fácil acceso a la ciudad mediante el alquiler turístico. Mediante un sencillo proceso desde un móvil o pantalla de ordenador, un viajero, sin otro intermediario que las plataformas *on line*, puede organizar todo lo preciso para un viaje en minutos, y disponer de una vivienda —no de una tradicional habitación de hotel— en cualquier barrio que desee, por singular que pudiera ser. La economía colaborativa—que nace como una forma de compartir altruistamente un alojamiento— que se presenta de manera

una pesadilla para la ciudad de Toronto al existir un creciente temor de la población a «que el “Gran Hermano” – Alphabet—se apodere de una pequeña parte del paseo marítimo de Toronto, y lo transforme, gracias a la tecnología inteligente, en una nube de vigilancia con el propósito de recopilar datos de la actividad de los ciudadanos, que Sidewalk Labs podrá explotar vendiéndolos a terceros para su uso comercial» (J.RIFKIN, 2019:52-56)

⁸⁴³ Nacida de forma altruista en 1999 como forma de encontrar una cama en casas particulares mediante un intercambio, será en 2008 —hace solo una década— cuando unos vecinos de San Francisco deciden ofrecer en alquiler una parte de su vivienda habitual, un colchón hinchable (air bed) y un desayuno (breakfast) a cambio de un precio módico. La plataforma que permite ese alquiler comenzó a ser usada habitualmente con éxito, y poderosos fondos de inversión vieron un gran negocio en ella. Entre 2013 y 2016 en número de noches facturadas a través de Airbnb paso de 3 a 47 millones en todo el mundo. Airbnb reivindica, según I. BROSSAT (2019: 23) 150 millones de usuarios y tres millones de alojamientos en 190 países y 65.000 ciudades. Sobre Aibnb y su efecto en la ciudad tradicional, véase también Murray Cox, Retina, El País Economía de 13 de diciembre de 2019, recuperado el 23 de diciembre de 2019, https://retina.elpais.com/retina/2019/12/12/innovacion/1576159691_344895.html

⁸⁴⁴ Cito estas compañías como ejemplo de otras muchas que comienzan a operar en las mismas actividades y con similar éxito.

⁸⁴⁵ Esta realidad se va a ver aumentada y generalizada de forma en una nueva revolución industrial, la Tercera Revolución Industrial, el New Deal Global. En relación con este tema, véase J.RIFKIN (2019: 26).

informal y *hippy*, enmascara⁸⁴⁶ una realidad bien distinta. Se encarece la vivienda, y el alquiler del centro de las ciudades⁸⁴⁷. Se modifica la fisonomía y el modelo tradicional comercial de la ciudad *turistificada*. Se altera la identidad de un barrio que ve cómo se puede transformar en un museo; en una zona de ocio en muchos casos conflictiva, molesta e incívica; o en un decorado cinematográfico o fotográfico donde solo se busca el supuesto tipismo. Se fomenta una elevada precariedad laboral y un empleo de baja calidad (servicios, camareros, repartidores, etc).

Las distintas administraciones públicas han regulado, con mayor o menor amplitud este fenómeno desde la perspectiva de la incidencia en la ciudad. Ya expuse que el art. 3.3 de la TRLSyRU, al fijar, como parte del modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible, las distintas políticas públicas, prescribe que estas se hagan «combinando los usos de forma funcional» y considerando en el modelo la perspectiva turística [art.3.3.j] —y no otras actividades económicas que se desarrollan en la ciudad— como un uso a tener muy en cuenta. Esencialmente se ha regulado la dimensión interna —ejercicio de la actividad en relación a derechos de los usuarios y desde la normativa de consumo—; y la dimensión externa mediante la zonificación de este tipo de alojamiento turístico⁸⁴⁸ y su compatibilidad con el uso residencial. Estamos ante una actividad que se regula desde la normativa turística (actividad) y desde la urbanística (calificación urbanística). Ello, como se verá, produce colisiones o puntos de fricción. Las CCAA han regulado en general estas viviendas de uso turístico como «alojamientos

⁸⁴⁶ Podemos verlo en I.BROSSAT (2018:53-87)

⁸⁴⁷ Según datos del Observatorio Parisino de Urbanismo, el 17,4 % de las viviendas del 7º distrito, son residencias secundarias o alojamientos ocasionales. Alrededor de 250.000 viviendas en París no están ocupadas por familias que viven y trabajan en París —I.BROSSAT (2018:57)—. Según el diario económico Cinco Días, de 26 de noviembre de 2019, Airbnb encarece la vivienda hasta un 19 % y los alquileres un 7 % en Barcelona. Los datos los reveló un estudio del Instituto de Economía de Barcelona. En la capital catalana en 2015 había el 6,48 % de las viviendas en alquiler, un porcentaje muy superior a otras grandes ciudades con fuerte atracción turística como París (4,79%) o Nueva York (1,92%). Una vivienda en Airbnb reporta en diez días el equivalente a un mes de renta convencional. El Barrio Gótico de Barcelona ha perdido en quince años la mitad de su población, pasando de 27.470 habitantes en 2006 a 15.624 en 2015. —recuperado el 12 de diciembre de 2019, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/11/25/economia/1574709576_846814.html. Esta misma opinión mantiene la Comisión Nacional del Mercado de Valores en su boletín trimestral de octubre de 2018, de que los pisos turísticos han supuesto un incremento de los alquileres tradicionales y un atractivo para la compra de inmuebles con destino a alquiler turístico. El Gobierno en funciones anunciaba en septiembre de 2018 que no iba a seguir las recomendaciones de la CNMC de unificar todas las normativas autonómicas. Creado un Grupo de Trabajo sobre Vivienda y Uso Turístico, el Gobierno solo contempla la modificación de la LAU y la LPH para redefinir el concepto de “alquiler de temporada” y rebajar de la unanimidad a tres quintos de los votos la mayoría necesaria para prohibir o limitar en un edificio la presencia de viviendas de uso turístico. El Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, derogado mediante Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, no establecía las medidas anunciadas.

⁸⁴⁸ Resultan de gran interés los trabajos de J.BRASA (2019) y F.J.BAUZÁ MARTORELL (2018)

turísticos extra hoteleros⁸⁴⁹», preocupadas por regular los aspectos propios de la actividad turística. Pero lo que interesa a este trabajo es la dimensión externa del fenómeno por su influencia en el modelo de ciudad. Tres aspectos serían los más relevantes para el urbanismo: la competencia local para regular una actividad como el turismo; la zonificación de esta actividad; y la calificación por el planeamiento de los inmuebles en que se vaya a desarrollar, como uso residencial o terciario. Con estas tres cuestiones las administraciones locales pretenden hacer prevalecer la regulación urbanística, y por tanto, su modelo urbano a la actividad económica que supone el turismo.

El nuevo modelo de turismo urbano ha hecho que la tradicional competencia autonómica en la materia se vea hoy muy condicionada por la competencia urbanística local. No me refiero a la ordenación turística, a los derechos de los consumidores o a la libertad de prestación de servicios turísticos. Antes de la aparición de las plataformas turísticas y la oferta de alojamientos turísticos por días en viviendas o apartamentos residenciales, ninguna duda quedaba sobre que los inmuebles destinados a alojamientos turísticos convencionales o reglados (hoteles, apartahoteles, campings, etc) se calificaban urbanísticamente como usos terciarios. Ello suponía, por ejemplo, que los mismos no computaban su edificabilidad para los estándares urbanísticos propios del uso residencial. Por ello, será necesario que el planeamiento urbanístico permita o haga compatible los usos residencial y terciario para poder convertir una vivienda en turística o alojamiento de uso turístico⁸⁵⁰. De no permitir el planeamiento general esa compatibilidad o dualidad de usos sobre el mismo inmueble, se deberá tramitar la modificación correspondiente.

⁸⁴⁹ «actividades que tengan naturaleza de servicio de hospedaje pero que se presten en establecimientos distintos a los hoteles y moteles, hostales y pensiones, fondas y casas de huéspedes, hoteles-apartamentos, empresas organizadas o agencias de explotación de apartamentos privados, y campamentos turísticos tipo camping». Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y las instrucciones del Impuesto de Actividades Económicas, Agrupación 68 de la Sección 1º “Servicios de hospedaje”, grupo 685. Comunidades como Cantabria (Decreto 82/2010, de 25 de noviembre); Extremadura (Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura); y Castilla-La Mancha (Decreto 94/2018, de 18 de diciembre) han adoptado esta terminología. El Decreto 256/2019, de 10 de octubre, de la Región de Murcia o el Decreto 92/2009, de 3 de julio de la Comunidad Valenciana, las denomina «viviendas de uso turístico» o «viviendas turísticas». El Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad de Madrid, regula los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico como alojamientos turísticos. Galicia regula el alquiler turístico —apartamentos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico (art.5)—mediante el Decreto 12/2017, de 26 de enero, con importantes restricciones al alquiler turístico. El Decreto 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, aprobó el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón. En su artículo 2 se definen como «inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, viviendas unifamiliares aisladas u otras pertenecientes a complejos inmobiliarios privados que son cedidos de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros para su alojamiento turístico, amuebladas y equipadas y en condiciones de uso inmediato».

⁸⁵⁰ Véase al efecto la STS, Sal Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de julio de 2014, rec.2736/2011

La STS de 9 de mayo de 2013, rec. 2551/2010 —que confirma la del TSJ de Galicia de fecha 14 de enero de 2010 (rec.4740/2007)—, es muy clara en cuanto a que no cabe ampararse o invocar la legislación sectorial, en este caso turística, para contravenir a legislación urbanística, sin que ello suponga injerencia de la competencia municipal en la actividad turística⁸⁵¹. Esta competencia indudablemente convierte al urbanismo en garante del modelo de ciudad, y permite a los Ayuntamientos que mediante el plan general puedan limitar, si así lo entienden, la *turistificación* de determinados barrios o zonas de la ciudad. La otra herramienta urbanística que tienen los ayuntamientos es la zonificación del alquiler turístico⁸⁵². Esta cuestión ha suscitado controversia en la ciudad de Madrid. El vacío legal existente, como reconocen los Tribunales, sobre este tipo de alojamientos en la Comunidad de Madrid, llevó al Ayuntamiento de Madrid a cuestionarse si, aun siendo viviendas, les era de aplicación la regulación de uso terciario hospedaje y por tanto si el planeamiento debía contemplar para las mismas ese uso urbanístico. El 1 de febrero de 2018 el Ayuntamiento de Madrid acordó la suspensión de licencias de construcción y ejecución de actividades para implantar nuevos establecimientos de hospedaje en edificios residenciales ubicados en todos los barrios del distrito Centro, así como implantar viviendas de uso turístico en edificios residenciales en distintos barrios de la ciudad. El 27 de marzo de 2019, el Pleno de la Ciudad de Madrid aprobó definitivamente el Plan Especial para la

⁸⁵¹ «Con tales antecedentes, acierta la Sala de instancia cuando confirma las resoluciones administrativas que califican la actuación llevada a cabo como asimilable a una parcelación urbanística, realizada de forma encubierta, que supone incumplimiento de las condiciones bajo las que se concedió la licencia, pues, en efecto, los datos expuestos ponen de manifiesto que, bajo la aparente ejecución de apartoteles o apartamentos turísticos, al amparo de normas que los autorizaban, se lleva a cabo una actuación que reviste, de hecho, una auténtica parcelación urbanística prohibida por la norma. Se utiliza una norma de cobertura -de naturaleza no urbanística sino turística y que permite construir apartoteles u otras unidades residenciales- para conseguir un resultado prohibido por la legislación urbanística y el planeamiento como es, en este caso, y en atención a la clasificación del suelo como no urbanizable y de protección de costas, la implantación de un uso residencial privado». (FD Cuarto). Idéntico razonamiento en STSJ de Madrid nº 513/2013, de 17 de abril (rec.918/2011) o de 17 de enero de 2013 (rec.610/2011) en las que el TSJM entendió que la vivienda vacacional se debe someter a la normativa urbanística y cumplir las determinaciones del planeamiento general en cuanto a usos, y que la misma prevalece sobre la legislación turística en ese aspecto. «Ocurre sin embargo que el uso que pretende no es residencial sino terciario y por lo tanto no está amparado por la licencia de primera ocupación siendo precisa una licencia que cambie el uso urbanístico y así el artículo 155 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, establece que cuando se trate de actos de implantación de usos o de modificación de los ya establecidos para el desarrollo de actividades en terrenos, edificios, construcciones o instalaciones o partes de los mismos, sin ejecución de obras de clase alguna, la licencia urbanística se producirá conforme a las siguientes reglas:[...] La definición del uso residencial se encuentra establecida en el artículo 7.3.1 de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 12 de Junio de 1997 que establece que es uso residencial el que sirve para proporcionar alojamiento permanente a las personas. El alquiler de viviendas vacacionales, como modalidad turística, no proporciona alojamiento permanente sino ocasional y transitorio». (FJ Segundo)

⁸⁵² Para F.J.BEUZA MARTORELL (2018:4) la zonificación constituye una limitación del alquiler turístico que colisiona con otros bienes jurídicos como la libertad de empresa (art. 38 CE) o el de no discriminación (art.14 CE).

regulación de uso terciaria en su clase de hospedaje (PEH), como una clara respuesta a la creciente *turistificación* del centro de Madrid. Este Plan es muy restrictivo en la futura autorización de viviendas de uso turístico. Tiene como objetivo, en palabras del propio Ayuntamiento,

«preservar el uso residencial del centro urbano, frenando la conversión de viviendas del centro en alojamientos temporales turísticos, así como buscar que la actividad del hospedaje se extienda a otras zonas de la ciudad, redistribuyendo la actividad económica, a la vez que descargando la concentración del centro histórico. El PEH establece nuevas condiciones para la implantación del uso del hospedaje en los edificios de uso residencial en función de cuatro parámetros: el nivel de usos admitido, el nivel de protección del edificio, el uso implantado y la zona de ubicación del edificio».

Para las mismas se debe solicitar una licencia de uso terciario de hospedaje, por ser una actividad comercial. Se pretende no impedir la economía colaborativa pero sí restringir la mercantilización profesional. Se concretan las limitaciones a un ámbito dividido en tres zonas o anillos concéntricos en función de la saturación que soportan los distintos barrios madrileños afectados. El Plan impide la sustitución directa del uso residencial por uso de hospedaje en edificios completos, con el objeto de implantar un hotel u otro establecimiento similar. Será necesario tramitar un plan especial que estudie el impacto en el entorno. Los alojamientos turísticos que compartan edificio con otras viviendas deberán contar con un acceso independiente⁸⁵³. Esta regulación, controvertida sin duda⁸⁵⁴, es una respuesta del urbanismo a la *turistificación*. Así, por ejemplo, para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su Informe Económico sobre el acuerdo del Ayuntamiento de Madrid en materia de alojamientos turísticos de 28 de septiembre de 2018⁸⁵⁵, estas regulaciones suponen «una grave restricción sobre la competencia, que perjudica al interés general al no estar justificada sobre los principios de regulación económica eficiente»⁸⁵⁶.

⁸⁵³ Esta regulación fue recurrida como ya lo fue el acuerdo de suspensión de licencias que ha sido paralizado por Sentencia del TSJ de Madrid de 3 de abril de 2019, número de sentencia 286/2019, rec. 847/2018.

⁸⁵⁴ Para J.BRASA (2019:5) resulta cuestionable que no exista extralimitación en la capacidad municipal de regular en detalle esta actividad mediante un Plan Especial. Además se limita y restringe de forma más que importante una actividad empresarial pudiendo generar un impacto muy negativo en el mercado por restricción de la competencia, incidiendo en la libertad de establecimiento y en el derecho a la libre prestación de servicios. A su juicio es muy discutible que se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.

⁸⁵⁵ Emitido en el marco del recurso tramitado ante el TSJ de Madrid contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018 que establece la moratoria referida

⁸⁵⁶ Recuperado el 13 de diciembre de 2019, https://www.cnmc.es/sites/default/files/2276422_11.pdf

Este organismo, en su Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa (E/CNMC/04/15)⁸⁵⁷ ya censuró las trabas a los nuevos operadores en el ejercicio de esta actividad económica, y en concreto cuestiona las limitaciones a las viviendas turísticas. Pero ha sido más en concreto en su Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España (E/CNMC/003/18), de 19 de julio de 2018, donde ha concluido y recomendado la necesidad de revisar las regulaciones autonómicas actuales para asegurar que sean necesarias, proporcionadas y más homogéneas y menos discriminatorias. También ha recomendado reducir las graves restricciones que a su juicio conllevan las regulaciones de viviendas turísticas y que suponen una carga poco razonable, excesiva y que no resulta ni necesaria ni proporcionada —limitación de duración, establecimiento de un mínimo de noches, prohibición de alquiler por estancias, moratoria en la concesión de licencias, prohibición de instalación en edificio de usos urbanístico residencial, limitación por plantas, número máximo de viviendas de uso turístico por barrios, distritos o edificios, regulación de precios, etcétera—. Y también ha propuesto eliminar restricciones —a su juicio graves o muy graves, y no justificadas para proteger una imperiosa razón de interés general— como las que convierten la declaración responsable en un auténtica autorización previa, criterios vagos y subjetivos de equipamientos, obligación de placas distintivas exteriores, etcétera⁸⁵⁸. A mi parecer, ver la cuestión solo desde la óptica de la libre competencia y el mercado no soluciona la cuestión, sino que la reduce a la actividad económica, sin tener en cuenta el aspecto urbano, territorial y social que debe tener el modelo de ciudad, y en este caso, el urbanismo como garante del mismo⁸⁵⁹. Este mismo organismo ha tenido ocasión de manifestar su opinión en relación a distintas normativas autonómicas de regulación de las viviendas de uso turístico⁸⁶⁰. Para la CNMC esta actividad es

⁸⁵⁷ Se basa en la Comunicación de la Unión Europea, “Una Agenda Europea para la economía colaborativa», de 2 de junio de 2016.

⁸⁵⁸ Recuperado el 13 de diciembre de 2019, https://www.cnmc.es/sites/default/files/2133063_2.pdf

⁸⁵⁹ La isla de Mallorca el 27 de julio de 2018, también aprobó definitivamente la delimitación provisional de zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial en Mallorca, excluida Palma.

⁸⁶⁰ Informe sobre el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón (IPN/CNMC/007/15) —recuperado el 13 de diciembre de 2019, https://www.cnmc.es/sites/default/files/631801_7.pdf —. Requerimiento previo a la Xunta de Galicia de fecha 7 de abril de 2017 en relación diversos artículos del Decreto 12/2017 de 26 de enero, a fin de modificar o anular las restricciones injustificadas señaladas por la CNMC para favorecer a los consumidores y usuarios, tales como la limitación temporal de tres meses; la limitación espacial —en determinados edificios o sectores urbanísticos— o de número de viviendas, lo que supone «una restricción discrecional de la oferta de viviendas en su número y variedad»; o la exigencia de declaración responsable. Requerimiento previo a la Junta de Castilla y León de 16 de mayo de 2017 para que modificará el Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por presentar un catálogo exagerado de requisitos técnicos y servicios mínimos.

una modalidad de la *economía colaborativa* —«los particulares intercambian bienes y servicios que permanecen ociosos o potencialmente infrautilizados a cambio de una contraprestación. Se trata así de una forma de obtener un valor monetario a partir de unos bienes, en este caso viviendas, susceptibles de una mayor utilización y rendimiento»— que a su juicio conlleva importantes beneficios para la competencia y «la regulación económica eficiente», por lo que «una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general». Esta actividad está sometida a la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en relación a ese aspecto de las normas de regulación de usos turístico es desde el que la CNMC analiza las distintas normas que, a su juicio, limitan o restringen el alquiler turístico de viviendas. Este organismo ha impugnado ante los Tribunales distintas normativas reguladoras de las viviendas turísticas, como el caso de Canarias, y ha visto cómo eran aceptados sus argumentos. El Decreto 113/2015, de 22 de mayo, aprobó el Reglamento de viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluía en su art. 3.2 el alquiler turístico de «las edificaciones ubicadas en suelos turísticos que se encuentren dentro de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas». La STSJ de Canarias de Santa Cruz de Tenerife de 21 de marzo de 2017 (rec.94/2015) declaró ilegal el citado artículo 3.2 al afirmar que la citada norma infringe claramente la libertad de empresa (art. 38 CE) y la libertad de prestación de servicios (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre) al limitar la oferta turística sin justificación suficiente. El Gobierno Canario defendía que eran razones urbanísticas y de ordenación del territorio, que constituían razones imperiosas de interés general, lo que permitía esa regulación, en concreto la protección de medio ambiente, el entorno urbano y la planificación del territorio urbano y rural. La STS nº 26/2019, de fecha 15 de enero de 2019 (rec.3760/2017) confirmó la sentencia del TSL de Canarias y fijó una doctrina jurisprudencial sobre la materia que parece hacer prevalecer el criterio económico y de libertad de prestación de servicios sobre el urbanismo (FD Sexto):

«1) El artículo 3.2 del Decreto 113/2015, [...] es incompatible con las exigencias de necesidad y proporcionalidad a que alude el artículo 5 de la Ley 20/2013, de Garantía de la unidad de mercado, en la medida en que, pese a resultar de inexcusable observancia la obligación de motivar de forma congruente y razonable la procedencia de las limitaciones o restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios, sin embargo: (i) no consta que se haya

explicitado en el procedimiento de elaboración de aquella norma ninguna de las razones imperiosas de interés general [...] ».

En todo caso la tendencia a la *turistificación* del centro de muchas ciudades, va a seguir siendo una cuestión que la legislación urbanística deberá atender, procurando hacer compatibles distintos aspectos que inciden el problema, y más en concreto, para lograr «un uso turístico responsable» como parte del modelo de desarrollo urbano sostenible [art.3.3.j) TRLSyRU]. El principio de desarrollo sostenible de nuestra legislación urbanística debe armonizar — «combinando los usos de forma funcional»—la utilización del suelo con el desarrollo económico y social, es decir, el empleo, la cohesión social, la actividad comercial y económica, etcétera⁸⁶¹. A mi juicio una cuestión como esta no se puede dejar solo en manos del mercado, la libertad de prestación de servicios y de la competencia, ya que se trata de una cuestión que, en algunas ciudades, incide muy determinadamente en el modelo urbano de desarrollo sostenible y en la propia convivencia y calidad de la ciudad⁸⁶², y de igual modo puede pervertir la función social de la propiedad al limitar o reducir la posibilidad de garantizar que las viviendas se destinan efectivamente a su fin de favorecer el logro del derecho a disfrutar de una vivienda adecuada.

2. *Nuevas formas de hacer efectivo el derecho a la vivienda*

En el capítulo Cuarto ya me referí ampliamente al Derecho subjetivo a la vivienda como una de las importantes novedades de la CE en relación con el territorio y dentro del bloque ambiental y las reservas de suelo para vivienda protegida como un nuevo estándar urbanístico que garantiza la integración y cohesión social⁸⁶³. Por ello ahora no voy a volver sobre el contenido y alcance del derecho a la vivienda sino sobre una de las herramientas para lograr el ejercicio efectivo del mismo. Como una cuestión en proceso de reflexión y regulación en distintas CCAA quiero referirme a lo que denominaré *alojamientos dotacionales*. Las técnicas, políticas públicas y recursos que nuestro Derecho ha propiciado útiles en otros momentos de

⁸⁶¹ Esta misma opinión defiende J.M.SOCIAS CAMACHO (2017:17-47) al analizar en profundidad el problema actual de la vivienda residencial frente al uso turístico.

⁸⁶² Sobre esta misma reflexión, pero referida a la actividad comercial de grandes superficies, véase F.LÓPEZ PÉREZ (2009).

⁸⁶³ Destacar en este tema los trabajos ya citados de F.LÓPEZ RAMÓN, J.PONCE SOLÉ y J.GIFREU FONT como pioneros de la conformación jurídica del mismo en nuestro Derecho. Y los recientes trabajos sobre este tema de G.R.FÉRNANDEZ FÉRNANDEZ (2011 y 2016), A. DOMINGUEZ VILA (2012), o J.CANO BUESO (2014) entre otros muchos de reciente publicación.

nuestra historia⁸⁶⁴ —la vivienda de promoción pública o protección oficial, los distintos Planes de Vivienda estatales y autonómicos—, han sido políticas de fomento administrativo. Como expone J.L. BERMEJO LATRE (2010:194) siempre se han utilizado los mismos instrumentos: medidas fiscales, otorgamiento de subvenciones y ayudas a la promoción, financiación pública cualificada o subsidiación de préstamos hipotecarios, o la promoción pública directa, como ya expuse en el capítulo Tercero, generando tensiones más que importantes con las leyes urbanistas de cada época. Más recientemente se han incorporado técnicas propiamente urbanísticas como las reservas de suelo para vivienda de protección pública. Pero todas estas medidas han estado orientadas a la compra de vivienda en propiedad, como un instrumento de política económica, lucha contra el paro y estímulo del sector de la construcción. Se ha favorecido la construcción de «obra nueva y promoción privada, para su adquisición en propiedad mediante financiación ajena» con los resultados que se pueden considerar, al menos en los últimos años, de decepcionantes⁸⁶⁵. Pero estas políticas no han resuelto, sobre todo y tras la crisis de la primera década del siglo XXI, la necesidad de muchas familias y personas de disfrutar de una vivienda asequible. Así desde las legislaciones estatal y autonómica se ha intentado ir un paso más allá en el logro del derecho a la vivienda, ya no entendida como un derecho a la propiedad de una vivienda sino a su disfrute, entendido como un derecho social o un servicio público.

Fue la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Foral 35/2002, la primera CCAA en crear una reserva obligatoria de 10 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos, en sectores de suelo urbanizable, como dotación supramunicipal para incorporarse al Banco Foral de Suelo Público, para destinarse «a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, la cual se calificará para la construcción de viviendas o otros usos residenciales de titularidad pública». Los bienes del Banco Foral de Suelo Público (art.233.2) en concepto de dotación supramunicipal «se destinarán únicamente a la construcción de viviendas de titularidad pública o de integración social, sin perjuicio de que su gestión se realice mediante alguna de las formas previstas en el apartado 1 del artículo siguiente». Navarra apunta ya en 2002 la idea de ceder suelo para un determinado tipo de vivienda pública con naturaleza de dotación pública y no como un uso residencial convencional.

⁸⁶⁴ Véase J.L. BERMEJO LATRE (2010:165-196)

⁸⁶⁵ Así lo considera J.L. BERMEJO LATRE (2010:192-194) a la vista de los más que reveladores datos que aporta: El 70 por ciento del endeudamiento de las familias españolas corresponde a la financiación de la vivienda. Solo el 15 por 100 de las viviendas existentes está en alquiler. Solo el 10 por 100 de nueva construcción se haya acogida a protección oficial.

Esta pionera norma, como lo ha sido Navarra en otras cuestiones relacionadas con la vivienda pública, fue seguida por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local, de Cataluña, en su artículo 34 establece la posibilidad que el planeamiento puede prever como un sistema urbanístico reservas de suelo para viviendas dotacionales públicas, ya no entendidas como un uso urbanístico residencial sino como una dotación pública. Esta figura se desarrollará en el artículo 18 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña. En 2006, también el País Vasco, en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, crea en municipios de más de 20.000 habitantes la reserva obligatoria para alojamientos dotacionales. En 2008, será la Ley gallega 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, la que cree la red autonómica gallega de suelos dotacionales para vivienda pública (art. 47.10).

Como dije antes, fue Cataluña —Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local—, la que introdujo un nuevo sistema urbanístico llamado viviendas dotacionales públicas con el objeto de «satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales previamente definidas». Estos sistemas pueden sustituir total o parcialmente, de forma justificada, las reservas para equipamientos públicos y deben especificarse en la memoria social del planeamiento urbanístico. Lo más importante es que las viviendas dotacionales integran los sistemas urbanísticos generales y locales que configuran la estructura general del territorio y determinan su desarrollo urbano⁸⁶⁶. No estaremos ante un uso residencial sino ante un uso dotacional público, entendiendo por tanto estas vivienda ya no como un bien económico objeto de transacción económica sino como un servicio público de uso que deben prestar las Administraciones públicas para hacer efectivo un derecho social avanzado como el derecho al disfrute de vivienda. El Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, introduce en el art. 6 la derogación del art. 34.3 —viviendas dotacionales públicas— y modifica el art. 34.5 para introducir el alojamiento dotacional público como un equipamiento comunitario con la finalidad de satisfacer necesidades temporales de habitación

⁸⁶⁶ La jurisprudencia ha tenido ocasión de estudiar esta novedosa regulación de los Sistemas generales o locales de vivienda dotacional, confirmado su plena legalidad. Por ejemplo, la STSJ de Cataluña nº 51/2016, de 1 de febrero de 2016, rec.483/2010. En la Ciudad de Barcelona la ocupación de suelo vacante de equipamientos con viviendas públicas en régimen de alquiler, previamente a la Ley de 2004, y en base al Reglamento de Planeamiento, conllevó una litigiosidad importante y condujo a las modificaciones legales referidas.

compartida o de forma privativa y que se encuentre en alguna circunstancias de las previstas en el citado artículo —dificultades de emancipación, acogimiento o asistencia conforme a la legislación de vivienda o estén afectados por una actuación urbanística—. No se modificó el art. 18 de la Ley 18/2007, pero sí se introdujo una disposición adicional decimotercera a la citada Ley de vivienda, y se estableció el alojamiento dotacional como figura para combatir situaciones de emergencia social de personas en riesgo de exclusión residencial. Tendrán carácter provisional y se considerarán equipamientos comunitarios. Así que finalmente la legislación catalana se inclina por entender las viviendas dotacionales como alojamientos dotacionales y remarcar su carácter de equipamiento o dotación pública.

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, definió la vivienda dotacional pública en su artículo 3.j) de forma completa, y a mi juicio muy satisfactoriamente:

«la vivienda destinada a satisfacer las necesidades temporales de personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial, como por ejemplo los jóvenes, las personas de la tercera edad, las mujeres víctimas de la violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas o por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico o los sin hogar. La superficie de estas viviendas viene determinada por las necesidades que deben satisfacerse. Pueden ser consideradas viviendas dotacionales públicas las destinadas a estancias de corta duración de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar su inserción social, con tipologías y diseños que permitan su uso compartido por personas sin lazos familiares».

Será en el art. 18 donde se regulen las características de las viviendas dotacionales públicas. Sus principales características son: (i) No todos los municipios están obligados a esta reserva, solo los mayores de 20.000 habitantes. (ii) La obligación es de calificar terrenos y prever reservas destinadas al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas. (iii) La titularidad del suelo requiere que sea pública, y puede ser de titularidad local o autonómica. (iv) La obtención puede ser por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o cesión onerosa. En este caso la contraprestación de la cesión será un derecho de superficie o concesión administrativa para que el cedente construya y explote este tipo de viviendas por un plazo de cincuenta años. (v)

Pueden promoverse en régimen de alquiler, sometidas al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, y pueden acogerse a las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda. (vi) La construcción y gestión puede ser directa por las administraciones públicas o mediante derecho de superficie o concesión administrativa a terceros.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma Vasca —hoy integrada en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, artículo 23—, no denomina la figura como vivienda dotacional sino como alojamientos dotacional. El artículo 17⁸⁶⁷ todavía resulta, si cabe, más claro que la legislación catalana. Son suelos dotacionales públicos que se obtienen por cesión obligatoria y gratuita. Su finalidad y destino es prestar alojamiento a colectivos especialmente desfavorecidos, sin referirse a vivienda, sino con un concepto más amplio. En suelo consolidado se podrá destinar a ese fin parcelas dotacionales existentes y vacantes. Hoy la Ley 3/2015, define los alojamientos dotacionales como aquella

«... edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento o dotación, destinada a resolver de forma transitoria y mediante abono de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia».

Se parte de reconocer también de forma muy explícita el derecho de acceso a una vivienda digna y a en la EM de la Ley⁸⁶⁸. El artículo 1 establece como objeto de la Ley «la

⁸⁶⁷«Artículo 17. Calificación de suelos con destino a alojamientos rotacionales 1. El planeamiento urbanístico municipal podrá asimismo calificar específicamente terrenos como equipamiento comunitario en áreas de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales, tanto para alojamiento transitorio como para alojamientos sociales de colectivos especialmente necesitados, que como mínimo atenderá la obligación de calificación de suelo para el cumplimiento de los estándares y las cuantías mínimas establecidas en el artículo 81 de esta ley A tal efecto, la ordenación pormenorizada establecerá la ubicación concreta y las características edificatorias de las citadas construcciones. El máximo para este destino será de 2,5 metros cuadrados de suelo por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento.

2. En suelo urbano consolidado el planeamiento podrá destinar también a este fin de alojamientos dotacionales parcelas de equipamiento comunitario ya existentes, siempre que se acredite la disponibilidad de parcelas de equipamiento suficientes para atender otras necesidades sociales que lo requieran.

3. Los terrenos calificados para alojamientos dotacionales tendrán carácter dotacional público, por lo que su obtención se realizará a favor de la administración responsable de su implantación por cesión obligatoria y gratuita».

⁸⁶⁸«El capítulo II se abre precisamente con el explícito reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda por todos los que no se hallen en posesión de una y no dispongan de medios necesarios para conseguirla. Vinculado a este derecho se recoge el de las personas en especiales circunstancias que, encontrándose en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, pudieran llegar a caer en situación de exclusión social. Vertiente indudablemente social, íntimamente relacionada con la legislación aprobada por el Parlamento Vasco para la garantía de ingresos y para la inclusión social, y que viene acompañada del mandato preciso dirigido a los poderes públicos, incluyendo los requisitos exigibles y el modo de satisfacción de este derecho

regulación del derecho a disfrute de una vivienda digna y adecuada...». El art. 3 a) define alojamiento dotacional como:

«... una dotación residencial en parte de una construcción, que se destina a resolver de forma transitoria y mediante pago de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia. Estará ubicada sobre suelo o en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público. Por su carácter dotacional, no le serán de aplicación los estándares y reservas legales derivados de la regulación urbanística, siendo asimilable al uso de vivienda a efectos de la aplicación de la normativa técnica».

Los arts. 23 y 24 concretan con amplitud la figura del alojamiento dotacional como algo de naturaleza distinta de las viviendas de protección pública, por ser una dotación pública que estructura el territorio y cumple una función social como la salud, educación, ocio, etc. No son objeto de calificación como vivienda protegida, y se pueden situar en suelos calificados por el planeamiento como tales, en suelos calificados como equipamiento comunitario u otro equipamiento que permitan el uso de alojamiento dotacional, en edificaciones o locales preexistentes de titularidad pública que se destinen al efecto. Pueden ser de titularidad autonómica o local, en cuyo caso los Ayuntamientos se dotarán de una Ordenanza al afecto. Su destino será de carácter social, para favorecer el acceso a un alojamiento de personas con circunstancias especiales, con carácter temporal y como ejercicio del derecho al uso de una vivienda⁸⁶⁹. Derivada de su naturaleza dotacional a estos alojamientos —que evidentemente son una edificación y por tanto ocupan un suelo, un volumen y tiene una superficie edificada— ni les es de aplicación límites de edificabilidad ni los estándares de terrenos ni de vivienda protegida que prevé la ley. A los efectos de aplicación de la normativa técnica correspondiente (Código

con la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento, preferentemente en régimen de alquiler, o subsidiaria prestación económica en defecto de aquella, o llegando a la expropiación temporal del uso por un período determinado de tiempo». El Gobierno Vasco entre 2018 y 2020 va a destinar 1.119 millones de euros a promover viviendas de alquiler social, más que el Ministerio de Fomento para toda España. En 2020 todas las promociones públicas de viviendas serán para alquiler. Euskadi cuenta con 13.340 viviendas de alquiler social de las cuales 7.000 son propias y el resto privadas. Todas las viviendas de protección pública mantienen, desde 2003, esa calificación a perpetuidad. Pedro Gorsope, Diario El País, 25 de marzo de 2019, recuperado el 25 de enero de 2020, https://elpais.com/economia/2019/03/22/actualidad/1553283462_970462.html.

⁸⁶⁹ «... alojamiento temporal de personas con dificultades de acceso a la ocupación legal de una vivienda, como jóvenes, inmigrantes, personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, personas pendientes de realojamiento por operaciones urbanísticas y otros similares. Podrán destinarse igualmente al alojamiento temporal de personas de colectivos en proceso de reinserción o de quienes requieran de una especial protección, como mujeres víctimas de violencia de género, personas mayores, personas sin hogar, discapacitados físicos, psíquicos e intelectuales y otros en similares circunstancias».

Técnico, ordenanzas de edificación, etcétera), sí se les considera que tienen la condición de uso residencial. Esta cuestión me parece que debe ser valorada, pues quizás se pueda dar un paso más en este aspecto, y excepcionar a estos alojamientos de los requisitos técnicos de las viviendas convencionales, pues su propia naturaleza y función quizás pudieran simplificar algunos requisitos⁸⁷⁰. El estándar de alojamientos dotacionales quedó fijado en los artículos 16 a 18 del Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos. Se define como edificación residencial apta para ser habitada que se configura como equipamiento o dotación pública para resolver necesidades de habitación mediante abono de renta o canon, tanto transitoria como para colectivos o personas especialmente necesitadas.

La Ley 5/2018, de 19 de junio, de Vivienda de las Illes Balears también introduce la vivienda dotacional con el objetivo de ofrecer mayores alternativas y posibilidades para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna:

«l) Vivienda dotacional: Es la vivienda destinada a resolver la necesidad de alojamiento, tanto transitorio como de colectivos especialmente vulnerables, mediante el abono de una renta o canon. Las viviendas dotacionales se pueden situar en suelos o edificaciones, o partes de estas, destinadas a equipamientos o dotaciones de titularidad pública». (Art.4. Definiciones)

La satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada para las unidades familiares o de convivencia que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, de acuerdo con los requisitos establecidos legal y reglamentariamente se puede verificar, también, «mediante la puesta a disposición en régimen de alquiler de una vivienda protegida o, en su caso, dotacional, de titularidad pública,...».

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en su artículo 20 establece el compromiso de favorecer el alojamiento transitorio de personas en riesgo de exclusión social que no puedan acceder a una vivienda protegida, y tengan una necesidad habitacional acreditada. Es más restrictiva y de un mayor carácter asistencial la figura andaluza. En el apartado 4 se prevé la posibilidad de que esos alojamientos que pueden ser una fórmula intermedia entre la vivienda habitual y la residencia colectiva, se ubiquen en suelos de equipamientos públicos, y en ese caso tendrán la consideración de equipamiento público.

⁸⁷⁰ La Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transporte estableció el registro de solicitantes y los procedimientos de adjudicación de alojamientos dotacionales.

También se regula el alojamiento dotacional en el Decreto 73/2018, de 5 de diciembre, del Principado de Asturias. La Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana la prevé como una de las formas de hacer efectivo el derecho a una vivienda, asequible, digna y adecuada (art.3). La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, en sus artículos 43.1. y 48 regula el alojamiento protegido con destino al alquiler de personas incluidas en colectivos de especial protección o cesión en precario si se trata de personas en riesgo de exclusión social. Fija una superficie útil no inferior a 15 ni superior a 40 metros cuadrados. Podrán ser construidas en suelo de carácter dotacional de cualquier clase, sin que se altere la calificación del suelo. No se tendrán en cuenta a efectos de los límites de densidad y edificabilidad establecida, ni se tendrán en cuenta para generar nuevas reservas.

Finalmente la Comunidad Foral de Navarra, que como vimos fue pionera en establecer una reserva de suelo de naturaleza similar a los alojamientos dotacionales, introdujo en el año 2009 —Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda— en la Ley Foral 35/2002 la Disposición adicional octava, ahora Disposición adicional Cuarta del TRLFOTU, por la que las Entidades Locales podrán destinar hasta un 5 por 100 de la superficie destinada a dotaciones locales por el planeamiento «a la construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler a través de cesiones de derecho de superficie [...] siempre que se asegure el mantenimiento de la citada superficie dentro del patrimonio de la Entidad Local». Esta fórmula, no obstante, me parece insuficiente, pues se limita a favorecer la vivienda protegida en régimen de alquiler, que como de hecho ocurre en Navarra, puede tener un marcado carácter social, pero que no se corresponde con la idea ya muy consolidada del alojamiento dotacional.

Estamos pues ante una nueva fórmula de respuesta a la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional, al disfrute de una vivienda digna y al cumplimiento del derecho al acceso a la vivienda en los términos que expresa F.LÓPEZ RAMÓN (2014:85):

«actuaciones directas en las familias y personas socialmente marginadas arbitrando los adecuados medios de organización y programación par proporcionarles alojamientos temporales y definitivos o viviendas familiares preferentemente de alquiler o de uso gratuito cuando fuera preciso».

Al ser un uso dotacional público dentro del sistema de dotaciones y equipamiento que debe prever el planeamiento, esto permite: su obtención gratuita para la administración; que no consuma edificabilidad ni sean precisas más cesiones; que no compita con la vivienda de propiedad, libre o protegida; y que pueda tener características singulares —siempre dentro de la dignidad y adecuación a las necesidades de sus usuarios—. La legislación estatal en la LRRRU reconoció esta figura —vivienda como dotación pública— al modificar el párrafo primero del artículo 16 del TRLS08 —hoy artículo 18.1 a) TRLSyRU— e incluir entre los deberes de las actuaciones de urbanización⁸⁷¹ la cesión de suelo para dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial para construir vivienda de naturaleza rotatoria que puedan atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

Esto supone que no cabe ninguna duda sobre la aplicación plena de esta figura en todo el territorio nacional al ser legislación básica. También supone que si el planeamiento así lo prevé y justifica será de aplicación directa y el ayuntamiento podrá obtener la cesión de suelo correspondiente sin alterar la ordenación prevista en las actuaciones de urbanización. No cabe esta cesión en actuaciones de dotación —suelo urbano consolidado— pero sí en las de renovación o reforma de la urbanización. Ello no parece lógico pues en suelo urbano consolidado en que se desarrolla una actuación de dotación, se prevé el reequilibrio mediante cesión de los suelos dotacionales precisos. En mi opinión la legislación autonómica podrá ampliar también esta figura al suelo en que se produzcan actuaciones de dotación como si de cualquier otra dotación se tratara. Cabe por tanto, bajo mi punto de vista, que suelos de equipamientos vacantes o no utilizados sean, de forma justificada en la memoria del instrumento de planeamiento que modifique el uso, convertidos en suelo destinado a alojamientos dotacionales, y ello conlleva importantes beneficios al modelo de desarrollo urbano, a la integración y cohesión social que posibilita esta figura y al cumplimiento del derecho a la vivienda⁸⁷². Asistimos por tanto a una

⁸⁷¹ «a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda».

⁸⁷² Coincide en esta opinión I.MAGUREGUI SALAS (2018:5-6). A su juicio la plena asimilación jurídica de la vivienda social, pública, en régimen de alquiler o cesión de uso a un equipamiento o dotación, parte del sistema de equipamientos públicos del planeamiento, tiene ventajas como: La obtención gratuita del suelo por cesión de los propietarios; la viabilidad de que parte de las cargas dotacionales vinculadas a las actuaciones de dotación se pudieran entregar mediante techo edificado en el mismo edificio o parcela mediante la técnica de complejos

nueva e innovadora figura de alojamientos (viviendas) sociales promovidas directa o indirectamente (concesión o derecho de superficie) por las administraciones públicas —o sociedades públicas— en régimen de cesión de uso, mediante alquiler o canon, por un tiempo limitado, y para responder a situaciones personales o problemáticas sociales difícilmente solucionables con la vivienda convencional —aunque sea en cualquier régimen de protección pública, en venta o alquiler convencional, pues la finalidad de las mismas es de regulación del mercado inmobiliario y no un instrumento de política social—. Esos alojamientos son un equipamiento público para responder a un derecho social reconocido constitucionalmente como lo es el acceso a una vivienda digna, como lo son las dotaciones y equipamientos del sistema educativo, de salud, deportivo, de zonas verdes y parques o de ocio. Con todas ellas conforman la estructura básica del municipio, el modelo urbano, y construyen el derecho a la ciudad. No se puede olvidar que la vivienda, o el alojamiento, es un elemento esencial de la cohesión e integración social en una ciudad⁸⁷³.

3. *Ciudad saludable y movilidad sostenible*

La ciudad saludable es «aquella que crea y mejora continuamente sus entornos físicos y sociales, y amplía aquellos recursos de la comunidad que permiten el apoyo mutuo de las personas para realizar todas las funciones vitales y conseguir el desarrollo máximo de sus potencialidades»⁸⁷⁴. La Organización Mundial de la Salud en la Carta de Ottawa (1986)⁸⁷⁵ considera que entre los requisitos para la salud se encuentra la vivienda y un ecosistema estable. La creación de un ambiente favorable a la salud, supone que las ciudades en las que habitamos serán pieza clave para la salud de los ciudadanos. No se puede olvidar lo que el nacimiento del

inmobiliarios urbanísticos. La redensificación de parcelas o entornos urbanos sin necesidad de modificar la ordenación ni la gestión. Posibilidad de innovar programas tradicionales de vivienda desde el punto de vista arquitectónico. Resulta muy interesante la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona de alojamientos de proximidad provisionales (12 alojamientos dotacionales en la calle Neu de Sant Francesc, en Ciutat Vella, de 30 a 60 metros para ser usados de forma temporal, construidos con contenedores marítimos. El edificio supera los estándares del máximo nivel de calificación sostenible de los edificios, AA. Su coste ha sido de 940.000 euros.). Clara Banchar, “Barcelona estrena los primeros pisos sociales construidos con contenedores de barco”, diario el País, 16 de diciembre de 2019, recuperado el 16 de diciembre de 2019, <https://elpais.com/ccaa/2019/12/16/catalunya/1576490911>

⁸⁷³ Véase en este sentido M.A.GONZÁLEZ IGLESIAS (2016:354-368)

⁸⁷⁴ Véase P.GALARRAGA, M.VIVES,D.CABRERA-MANZANO, L.URDA, M.BRITO y V.GEA-CABALLERO (2018)

⁸⁷⁵ Organización Mundial de la Salud, Carta de Otawa para la promoción de la salud, noviembre 1986, recuperado el 15 de diciembre de 2019, <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/Carta-de-ottawa-para-la-apromocion-de-la-salud-1986-SP.pdf>

urbanismo moderno (S.XIX) se debe a la búsqueda de la salud, al higienismo regeneracionista, como ya expuse en el capítulo Segundo. Hoy el problema no es la falta de higiene, saneamiento o agua potable de las ciudades oscuras de la Primera Revolución Industrial que inmortalizó C. Dickens. Hoy los principales problemas asociados a la salud de nuestro modelo urbano son los relativos a la contaminación atmosférica, producto de la movilidad y los consumos energéticos de los edificios. Es por ello que el modelo urbano, la planificación, no va a resultar neutra para la salud, sino que más bien cada día su importancia va a ser mayor. En mi opinión, el principal reto del urbanismo del futuro no será la vivienda o la propiedad del suelo, sino la salud comunitaria, cómo mejorar y favorecer desde el diseño y la ordenación urbana un ambiente, una vida y unos hábitos saludables. Respirar aire limpio, caminar o pedalear, sentarse en un espacio verde o un parque, o hacer la vida habitual en un entorno agradable y de proximidad, amable, seguro y accesible, van a ser medidas impulsadas no por los urbanistas sino por los responsables sanitarios, y que se van a imponer por la fuerza de la lógica de la salud colectiva.

El principio de desarrollo urbano sostenible que es objeto de este trabajo ya contempla [art.3.3 TRLSyRU] estas premisas: contexto urbano salubre, accesible, y de calidad. Eliminación o minimización de emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero y movilidad que potencie los desplazamientos peatonales y ciclables. Quizás sea la contaminación atmosférica el aspecto que más pueda preocuparnos. Las grandes ciudades y la Unión Europea no dejan de manifestar su preocupación por la contaminación atmosférica —contaminación por dióxido de nitrógeno al superarse los niveles de contaminación en la atmósfera— en las mismas. Ello lleva a que se adopten medidas de restricción del tráfico motorizado en grandes urbes europeas como Londres, París, Madrid o Barcelona⁸⁷⁶. Es el caso del Protocolo de Alta Contaminación de Madrid (2016) o “Madrid Central”, zona de bajas emisiones contenida en el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático aprobado por el Ayuntamiento (2018); o de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de la Ciudad de Barcelona (2020). La Directiva 84/360/CEE, del Consejo de 28 de junio, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales, demuestra la temprana preocupación de Europa por este tema⁸⁷⁷. Posteriormente la

⁸⁷⁶ No llega la problemática en las ciudades europeas a la de urbes como Nueva Delhi o las ciudades chinas, en las que directamente el aire resulta irrespirable y se convierte en determinados días en una emergencia de salud pública, que afecta a millones de personas, si bien no a todas por igual, pues la forma de combatirlo es la instalación de purificadores de aire o de mascarillas de alta gama. Ángel Martínez, “Nueva Delhi: una ciudad que respira veneno”, diario El País, 10 de noviembre de 2019, recuperado el 16 de diciembre de 2019, https://elpais.com/sociedad/2019/11/08/actualidad/1573204720_527466.html

⁸⁷⁷ M.ALMENAR-MUÑOZ (2018: 341-346). Los países de la Unión incumplen habitualmente estas normativas.

Directiva 96/62/CEE, de 27 de septiembre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire — Directiva Marco— modificó la normativa anterior y adoptó un planteamiento más general sobre evaluación, fijando criterios para el uso de las técnicas de evaluación⁸⁷⁸. La más reciente Directiva—2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016— sobre reducción de emisiones nacionales (Directiva TNE) ha fijado límites más estrictos para los cinco contaminantes principales de Europa. La Directiva fija la obligación de reducción de «emisiones antropogénicas anuales de dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles no metálicos, amoníaco y partículas finas, de acuerdo con sus compromisos nacionales de reducción de emisiones aplicables entre 2020 y 2019 y a partir de 2030,...»⁸⁷⁹.

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, estableció las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica. Las administraciones públicas se basarán en la aplicación de la ley en los principios de cautela y acción preventiva (art.4), promoverán la integración de la variable relativa a la protección de la atmósfera en todas sus políticas sectoriales, también el urbanismo, para conseguir un desarrollo sostenible; y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para lograr un nivel de protección atmosférica elevado. El art. 11.1 prevé la zonificación del territorio municipal en función de los niveles de contaminación para los que se hayan establecido

⁸⁷⁸ De ella se derivaron las conocidas como Directivas hijas: Directiva 1999/30/CE, del Consejo, de 22 de abril de 1999 relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, modificada por la Decisión de la Comisión 2001/744/CE, de 17 de octubre; Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente; Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2002 relativa al ozono en el aire ambiente; y Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente. Las Directivas 2001/18/CE y 2003/35/CE establecían techos nacionales que han sido modificados por la Directiva 2016/2284 del Parlamento y del Consejo de 14 de diciembre de 2016.

⁸⁷⁹ Ejemplo de la trascendencia, también judicial, de este problema lo encontramos en la reciente sentencia por la que: «El Tribunal Supremo holandés ha ordenado al Gobierno la reducción de gases de efecto invernadero, porque considera que “debe proteger al ciudadano del deterioro del entorno, y la lucha contra el cambio climático es un asunto de interés general. [...]El “Caso del clima”, como se le conoce coloquialmente, dio comienzo en 2013 en Holanda cuando Urgenda, hasta entonces una fundación centrada “en la transición hacia una economía circular usando solo energía renovable”, demandó al Gobierno apoyada por un millar de denunciantes. Era la primera vez en el mundo que un grupo de civiles esgrimía la legislación europea sobre derechos humanos para pedir que se contuviera la contaminación. En 2015, el juzgado de primera instancia de La Haya les dio la razón. Contra todo pronóstico, el fallo señalaba que las autoridades “tienen la obligación de proteger a la ciudadanía contra actividades industriales dañinas, porque de no hacerlo, la actual generación verá peligrar su vida y su vida familiar”». Leído en diario El País, 21 de diciembre de 2019, recuperado el 21 de diciembre de 2019, https://elpais.com/sociedad/2019/12/20/actualidad/1576836454_833657.html

objetivos de calidad, y a mi juicio, los planes urbanísticos deberán tener en cuenta esta zonificación, principalmente para definir la movilidad urbana y las políticas de eficacia y eficiencia energética en los edificios. Será la Directiva 2008/50/CE del Parlamento y Consejo Europeo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, traspuesta en España mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejorar de la calidad del aire la normativa hoy reguladora. Se exige para las zonas o aglomeraciones que superen cualquier valor límite o valor objetivo de los establecidos en la normativa la aprobación por la Comunidad Autónoma correspondiente de planes de calidad de aire (art.24). En caso de riesgo de superación de uno o más umbrales, cosa no infrecuente en determinadas épocas del año en ciudades como Madrid, se activarán planes de acción a corto plazo para reducir los riesgos de superación. Esos planes actúan esencialmente sobre la regulación del tráfico. El 40 por ciento de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) en la UE proviene del tráfico rodado. Casi el 30 por ciento de las emisiones de dióxido de carbono en 2014 provenían del sector transporte en la UE —en España el 35,3%—. A nivel de suelo, todavía es mayor este porcentaje. Aproximadamente el 80 por ciento de estas emisiones procede de vehículos diesel^{880 881}.

⁸⁸⁰ S. SIMOU (2018:297) y M. ALMENAR-MUÑOZ (2018:350). «Las emisiones originadas por las actividades de transporte -carretera, ferrocarril, aéreo nacional y navegación de cabotaje (no se incluye transporte aéreo y marítimo internacional) - superaron en 2006 las 108 Mt CO₂ eq., lo que supone el 25,4% de las emisiones totales en España y un aumento del 88% desde 1990. Este incremento está directamente relacionado con el notable crecimiento de la demanda de transporte. En este sentido el peso del sector del transporte ha crecido del 21,4% en 1990 al 25,4% en 2006 considerando el conjunto de los gases de efecto invernadero. En cuanto al reparto modal, la carretera causó el 89,2% de las emisiones, la aviación nacional el 6,6%, el cabotaje marítimo el 3,9% y el ferrocarril el restante 0,3%. Por tipo de vehículo, el 53,2% de las emisiones del transporte por carretera corresponden a los turismos y motocicletas, mientras que el 33,5% proviene de los vehículos pesados -autobuses y camiones- y el restante 13,3% de los vehículos de transporte ligeros. Por pauta de conducción, el 49,6% de las emisiones del transporte por carretera se produjeron en vías de alta velocidad, preferentemente en trayectos interurbanos, mientras que el 36,6% corresponde al ámbito urbano y el restante 13,8% a las pautas de conducción intermedias». (Estrategia Española de Movilidad Sostenible, 2018,pág.6-7)

⁸⁸¹ En grandes urbes como Nueva Delhi, Pekín, Tokyo o Ciudad de México, este problema es una alerta sanitaria de primer orden. Nueva Delhi es una ciudad en la que respira veneno. Las autoridades repartieron cinco millones de mascarillas en noviembre de 2019. La concentración de partículas finas (PM_{2,5}) multiplicaba por 24 en nivel recomendado por la OMS. En Pekin el invierno de 2013 las mismas partículas multiplicaban por 40 el nivel recomendado. En 2014 el primer ministro Li Keqing declaraba la “guerra a la contaminación”. Se inició un abandono del carbón y una agresiva política de incentivación de las energías renovables o “limpias” —«cierre de fábricas, nuevos estándares para los vehículos, draconianos planes invernales para calefacciones... Todo reforzado por una subida de multas y de las inspecciones para asegurar el cumplimiento»—. En 2017 se llevaba a la Constitución del Partido Comunista la “civilización ecológica”. Pero ni aun así, se ha logrado una victoria contra la contaminación. Ángel Martínez, El País, 19 de noviembre de 2019. Recuperado el 21 de diciembre de 2019, https://elpais.com/sociedad/2019/11/08/actualidad/1573204720_527466.html; y Arantxa Zabalbescoa, “La imparable Urbanización el mundo”, El País Semanal, nº 2.224 de 12 de mayo de 2019.

El art. 2.1 y 24.5 TRLSyRU regula las actuaciones sobre el medio urbano para conseguir «reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración de un edificio», lo que supone ahorro y eficiencia energética en general, y en particular que muchas comunidades sustituyan los sistemas de calefacción mediante combustibles fósiles (en muchos casos todavía carbón) por sistemas mediante fuertes y renovables. En el capítulo Primero ya expuse tanto la política de la Unión Europea y la normativa española sobre eficacia y eficiencia energética en la edificación, como el importante impulso dado a la estrategia de eficiencia energética en la edificación en la LRRRU, y ahora en el TRLSyRU⁸⁸². Es por ello que ahora centraré la reflexión en la movilidad como elemento principal para reducir en las ciudades la contaminación atmosférica, pero también por ser factor determinante de otros aspectos que hacen que un modelo urbano sea saludable. Los art. 3.2 d), 3 a), h) y 18.1 c) TRLSyRU establecen con claridad como parte del principio de desarrollo sostenible la prevención y minimización de la contaminación atmosférica; y la movilidad sostenible, con preferencia del transporte público y colectivo, así como la obligación de potenciar los desplazamientos peatonales y en bicicleta. Controlar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en la fuente de producción debe ser la prioridad de toda política contra la mitigación del cambio climático en este campo⁸⁸³. Y en ello está, al menos la UE, trabajando en medidas como la prohibición de los vehículos diesel, etc. Pero desde el modelo urbano y el diseño de la ciudad se debe actuar. Por ejemplo fomentando la movilidad a pie o en bicicleta, para lo cual deben adoptarse medidas de diseño urbano y también de densidades y equipamientos públicos en los barrios o zonas de la ciudad. O aplicando políticas adecuadas de acceso y estacionamiento de vehículos en la ciudad —sistemas de tarificación urbana o peaje inteligente—. O coordinado el transporte urbano y periurbano con la ordenación territorial y urbanística; y diseñando «un sistema de movilidad filoclimática local que integre instrumentos de regulación y control, incentivo positivo y negativo y que inspire también planes urbanísticos locales...»⁸⁸⁴.

Sin entrar en qué competencias puedan tener las administraciones locales en relación con la regulación de las emisiones, sí resulta indudable que su competencia es plena para integrar esa ordenación de la movilidad en la planificación urbanística. Es el caso del diseño de las vías y sus

⁸⁸² Véase en relación con este tema M.R.ALONSO IBAÑEZ (2018:429-438) y T.PAREJO NAVAJAS (2018:357-378).

⁸⁸³ Véase sobre el desafío que supone, y riesgo, para las ciudades en calentamiento global en L.IRASTORZA (2017:82-107).

⁸⁸⁴ S.SIMOU (2018:301)

funciones, así como la velocidad permitida en las mismas; la peatonalización de parte de la ciudad mediante determinados tipos de urbanización; disponer de las infraestructuras y máquinas públicas de alquiler necesarias y de la regulación de la movilidad ciclista mediante ordenanzas; la ordenación del tráfico urbano y de los aparcamientos, peajes urbanos, zonas de aparcamiento restringido, aparcamientos subterráneos, de rotación, o proximidad; la incentivación de sistemas de alquiler de coches eficientes o eléctricos o híbridos; y toda la política de implantación, las mejoras y la renovación del transporte público (metro, autobús, tranvías, etc)⁸⁸⁵. La integración de todas estas políticas en planes de movilidad sostenible son muestras de la necesaria coordinación e integración de la movilidad en el diseño urbano⁸⁸⁶, puesto que este tipo de movilidad debe ser parte esencial del planeamiento urbanístico general o la elaboración para las actuaciones de nueva urbanización y de renovación de la urbanización de planes de movilidad generada como se exige, por ejemplo, en la legislación Navarra —art.53 TRLFOTU—

El Libro Verde “Hacia una nueva Cultura de la movilidad urbana”, de 27 de septiembre de 2007, de la Unión Europea, resume cinco dificultades para lograr una movilidad sostenible en las ciudades: la congestión de la ciudad construida, para lo que debe lograrse mejorar la fluidez del tráfico mediante su reducción o sustitución modal; los problemas medioambientales de las ciudades derivados de la utilización de los hidrocarburos como combustible del transporte; la necesidad de implantar un transporte urbano inteligente que permita una gestión eficaz de la movilidad; la accesibilidad universal del transporte urbano, para lo que se requiere una buena infraestructura viaria y de vehículos y un buen servicio, fiable seguro rápido y cómodo; y la necesidad de un transporte urbano cómodo y seguro⁸⁸⁷. En 2009 el Consejo de Ministro de España aprobó la primera Estrategia Española de Movilidad Sostenible —en el marco de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible— con los objetivos de lograr un cambio en el modelo de movilidad urbana «haciéndolo más eficiente y sostenible, contribuyendo con ello a la reducción de sus impactos, como la reducción de gases de efecto invernadero...». El 30 de abril de 2018 fue aprobada una nueva Estrategia⁸⁸⁸. Entre sus objetivos el primero es la integración de

⁸⁸⁵ Sobre estas cuestiones profundiza S.SIMOU (2018:317-333)

⁸⁸⁶ Resultan de interés sobre movilidad urbana C.HERRERO POMBO (2016:95-130 y 2016:93-118)

⁸⁸⁷ Véase P.MENÉNDEZ (2016:481-488)

⁸⁸⁸ «La movilidad sostenible implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y ambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas. Los objetivos y directrices de la EEMS se concretan en 48 medidas estructuradas en cinco áreas: territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; cambio climático y reducción de la dependencia energética; calidad del aire y ruido; seguridad y salud; y gestión de la demanda. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, señalando la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad».

la planificación territorial y urbanística con el transporte, desarrollando mecanismos de coordinación y cooperación administrativa. Para ello entre las medidas en áreas prioritarias de actuación destaca: potenciar el urbanismo de proximidad⁸⁸⁹; vincular la planificación urbanística a la oferta de transporte público y no motorizado; elaborar Estudios de movilidad generada como instrumentos para evaluar el incremento potencial de desplazamientos provocados por la nueva planificación o intervención urbanística; implantar planes de movilidad sostenible en el medio urbano y metropolitano, así como planes específicos para empresas y polígonos industriales, centros educativos, de ocio o comerciales; o fomentar los modos de transporte no motorizados en la movilidad urbana, incrementando las oportunidades para el peatón y la bicicleta⁸⁹⁰. Pero fue la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, la que en su Título III, Capítulo III, sección 3ª (art.99 a 102) aborda la movilidad sostenible. Reconoce el derecho de los ciudadanos «al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible» y para ello las Administraciones Públicas deben promover políticas de movilidad sostenible. Establece los objetivos de esas políticas (art.100)⁸⁹¹ y los Planes de Movilidad Sostenible como conjunto de medidas para lograr la implantación de formas de desplazamiento más sostenible, reduciendo el transporte individual en beneficio de sistemas colectivos y de otros modos no motorizados.

Algunas CCAA han aprobado leyes de movilidad sostenible específicas, y otras, como Galicia, Madrid, Castilla y León —art.36 bis de la LUCL— o Navarra —art. 53 TRLFOTU— han abordado el asunto en leyes de transporte o urbanísticas⁸⁹². La primera fue la Ley 9/2003, de

Recuperado el 22 de diciembre de 2019, https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/estrategia_esp_movilidad.aspx.

⁸⁸⁹ «Planificar la ciudad y su área de influencia con criterios de reducción de la dependencia respecto del vehículo privado y de las necesidades del transporte motorizado. Introducir en la planificación urbanística métodos y normativas que garanticen la densidad de población, la complejidad y la mezcla de usos propios de los desarrollos urbanos».

⁸⁹⁰ Véase C.HERRERO POMBO (2016:96 a 109)

⁸⁹¹ «Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su política de impulso de la movilidad sostenible, perseguirán los siguientes objetivos: 1. Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales. 2. Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental. 3. Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda. 4. Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados. 5. Fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado».

⁸⁹² Véase C.HERRERO POMBO (2016:115 a 130) y P.MENÉNDEZ (2016:506 a 525)

13 de junio, de Movilidad de Cataluña, que parte de un acertado diagnóstico y de entender que la movilidad debe ser objeto de una planificación que integre las políticas de desarrollo urbano, económico y las de movilidad; y de una gestión que aspire a la sostenibilidad. Que integre por consiguiente la prioridad de los sistemas de transporte públicos y colectivos y demás sistemas de transporte de bajo o nulo impacto. Pero el contenido que más desarrolla la Ley, como así lo hacen las restantes normas autonómicas, es la regulación de los diferentes instrumentos de planificación en los distintos ámbitos territoriales. La Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, parte de idénticos objetivos —patrón de movilidad en el que los desplazamientos a pie, en bicicleta y el transporte público, tengan un papel más preponderante— y dedica varios artículos al “Fomento de los desplazamientos no motorizados” (art. 5 a 8). Denomina “modelo de movilidad mediterránea” a aquel en que el elemento esencial del patrón es la movilidad a pie, y en su caso, en bicicleta, y que es el que se ha practicado, y práctica, en los pueblos y ciudades del sur de Europa. Por ello, las administraciones deben favorecer esta movilidad así como el calmado del tráfico en las zonas urbanas (art.5.2). Reconoce (art.6) la importancia de la planificación urbanística y define un modelo de desarrollo urbano —desde una legislación sectorial en 2011—⁸⁹³, y mandata al planeamiento urbanístico ya no solo cómo deben ser ese modelo, densidad y tipologías, sino que debe reforzar el papel de las calles o plazas como espacio clave de la vida urbana, el calmado del tráfico o el diseño de itinerarios seguros y cómodos que recorran y conecten toda la ciudad y sus distintos equipamientos. Los artículos 7 y 8 se dedican a establecer actuaciones específicas en relación al uso de la bicicleta, tanto en el ámbito urbano como en la carretera, y los estacionamientos de estas tanto en edificios de tipología residencial de nueva construcción —como existe tradicionalmente la obligación de dotarlos de plaza de aparcamiento para vehículos de motor—, como en los equipamientos

⁸⁹³ 1.- En orden a que los desplazamientos no motorizados sigan constituyendo el elemento esencial de la movilidad cotidiana, las administraciones públicas propiciarán modelos de crecimiento urbano contiguos a núcleos existentes, con densidades y tipologías edificatorias adecuadas, y con dotaciones suficientes de servicios públicos y privados para atender las necesidades cotidianas. Los desarrollos no contiguos a los núcleos urbanos consolidados, los desarrollos de muy baja densidad o las ubicaciones de viviendas y otros usos en suelo no urbanizable se limitarán a los casos en los que resulte justificado por motivos de interés público, en virtud de criterios técnicos o de ordenación territorial, de acuerdo con su normativa específica y siempre que mediante las acciones complementarias que correspondan no impliquen la dependencia del uso del vehículo privado para todo tipo de desplazamientos. 2. El planeamiento urbanístico y, en su desarrollo, los proyectos de urbanización o de otro tipo destinados a acondicionar el espacio urbano, tenderán a reforzar el papel de las calles, plazas, avenidas y demás elementos semejantes como espacios clave de la vida urbana, promoviendo el calmado del tráfico y compaginando la atención preferente para peatones y, en su caso, ciclistas, con una adecuada compatibilización con el resto de modos de transporte. 3. Los planes de ordenación e instrumentos de planificación de competencia municipal, deberán diseñar itinerarios que permitan la realización de trayectos a pie en condiciones de seguridad y comodidad para conformar una red que recorra la ciudad y conecte los centros escolares y culturales, las zonas comerciales y de ocio, los jardines, los centros históricos y los servicios públicos de especial concurrencia e importancia».

públicos. Como expuse en la legislación catalana, la ley valenciana dedica a los Planes de movilidad de los distintos ámbitos territoriales los artículos 9 a 15. Lo más destacable, a mi juicio, es la figura de los planes municipales de movilidad (art.10), obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes o capacidad residencial equivalente. Será obligatoria su formulación en caso de revisión del Plan General o si se producen modificaciones relevantes de estos. Busca el legislador valenciano, de forma acertada, la integración y coordinación de estos planes con el planeamiento urbanístico general, pues no puede ser de otra forma si vemos cuál debe ser el contenido de los planes municipales de movilidad⁸⁹⁴.

La LES y la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, sientan las bases para definir el nuevo modelo de movilidad urbana que reclama el principio de desarrollo urbano sostenible de la LS07. Pero será, a mi juicio, la legislación de la Comunidad Valenciana, la única que ha profundizado algo más en cómo lograr desde el urbanismo esos objetivos⁸⁹⁵, básicos para la salud, la lucha desde la ciudad contra los efectos del cambio climático, y la calidad de vida de los ciudadanos. A mi juicio no basta con definir instrumentos de planificación de la movilidad sino que es preciso fijar obligaciones legales y estándares urbanísticos relacionados con la movilidad. Las leyes urbanísticas deberán abordar esta cuestión no solo desde los principios o desde su parte instrumental, sino desde la regulación de estándares y obligaciones para lograr el modelo deseable. Los indicadores o *test de sostenibilidad* de los planes, a los que me referiré en el apartado 5, deben jugar un papel clave en el logro de estos objetivos.

Un ejemplo de a qué me refiero sería el modelo de movilidad privada y accesibilidad urbana conocido como supermanzana, implantado en ciudades como Barcelona o Vitoria-Gasteiz. La supermanzana, como base de nuevo modelo funcional, es una célula básica urbana con unas dimensiones de 16/20 ha —aproximadamente 400 x 400 metros— que en su interior acoge varias manzanas, densas y multifuncionales, con un población óptima de entre 7.000-8.000 personas, lo que permite que disponga de los servicios básicos locales para la población

⁸⁹⁴ «3.Las determinaciones de los planes de movilidad se extenderán al diseño y dimensionamiento de las redes viarias y de transporte público, a las infraestructuras específicas para peatones y ciclistas, a las condiciones de seguridad y eficacia para la circulación peatonal y ciclista, al sistema de estacionamiento y a los aspectos de la ordenación urbana relevantes a la hora de determinar aspectos cuantitativos y cualitativos de la demanda de transporte, tales como las densidades urbanísticas, la integración de usos, la localización de servicios y otros usos atractores de transporte, y otros semejantes».

⁸⁹⁵ También, en menor medida y de forma menos desarrollada, pero bastante completa y con los objetivos bien definidos, la Comunidad Foral de Navarra, art.53 TRLFOTU y Castilla y León, art. 36 bis de la Ley 5/1999, de Urbanismo, en su redacción dada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

residente a distancias no superiores a 600 m (10 minutos a pie) de cualquier punto de la supermanzana. La vías básicas de circulación son las exteriores, por las que circulan el transporte público de forma mucho más eficiente y los vehículos privados a motor en sus tránsitos de paso (80 km/h en vía rápidas urbanas y 50 km/h en vías definidoras de la periferia de la supermanzana). En el interior de la supermanzana la velocidad máxima es de 20 km/h si bien lo óptimo sería fijar esa velocidad en 10 km/h. El aparcamiento vinculado a las vías básicas permite que desde donde se aparca el vehículo hasta el destino no haya más de 300 metros a pie. Se libera entre el 60-70 % del espacio público interior que se reurbaniza mediante una sección, generalmente, de calle de plataforma única para pasar a ser espacio público humanizado de uso peatonal y convivencial, si bien no se imposibilita el acceso de vehículos para el desarrollo de funciones esenciales. Se logra así una accesibilidad universal para las personas con dificultades físicas al evitarse barreras y obstáculos. En el interior de la supermanzana se dan cita todas las funciones potenciales del espacio público, la circulación de residentes, carga y descarga, etcétera. Lo esencial es la recuperación del espacio público que nos convierte en ciudadanos (y hace diferente la ciudad de la urbanización) y que tendrá una mayor calidad, confort y habitabilidad liberada de ruido, mejor calidad del aire y seguridad⁸⁹⁶. Este modelo se puede aplicar a los nuevos desarrollos urbanos, desde la planificación y cumpliendo plenamente los principios del Urbanismo Ecosistémico⁸⁹⁷, y a los tejidos existentes, como ha sido el caso de los distritos o barrios de Gracia, Poblenou, Sant Antoni, Horta o Les Corts en Barcelona —además de Ciutat Vella— ; y de Vitoria-Gasteiz. En estos casos, evidentemente no basta solo la planificación o el urbanismo. Es precisa una labor muy importante de participación ciudadana, cambio de hábitos, difusión, concienciación y convencimiento —cada día más sencilla por el conocimiento y resultado de las existentes. Las labores de reurbanización pueden facilitar la hiperconectividad, mediante redes de fibra óptica e infraestructuras de comunicación 5G, un sistema de proporciones y equilibrios de las nuevas tecnologías, que permitirán una nueva gestión de la movilidad y de otras muchas funciones. Del mismo modo se debe facilitar el incremento de la superficie verde y la biodiversidad urbana en la nueva urbanización —y también en altura, en las cubiertas y paredes de los edificios— cuyo objetivo debe ser reducir el índice de impermeabilidad (se debe establecer en el test de sostenibilidad un estándar o dotación mínimo de espacio verde por habitante a lograr también en el suelo urbanizado, por ejemplo 9 m²/hab). Las obras de reurbanización también deben aprovecharse para lograr implantar una red inteligente de energía que se abastezca de energías limpias, así como la centralización de

⁸⁹⁶ Véase S.RUEDA y otros (2012:53-57)

⁸⁹⁷ “Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la renegación de los existentes”, op.cit.

sistemas de calefacción mediante fuentes renovables; y las infraestructuras necesarias para una gestión eficiente de los residuos urbanos generados en la supermanzana con una clara tendencia a la reducción, reutilización y reciclaje. Un estudio del Instituto de Salud Global de Barcelona (publicado en *Environment*, septiembre de 2019)⁸⁹⁸ calcula que la implantación de las 503 supermanzanas en la Ciudad podrían prevenir 667 muertes prematuras cada año, la mayoría debido a la disminución de los niveles de contaminación atmosférica (NO₂)⁸⁹⁹, seguido de la reducción del ruido del tráfico y de la mitigación de los efectos de las islas de calor. También se podría aumentar la esperanza de vida en casi 200 días de media por persona y permitir un importante ahorro económico en gasto sanitario (1,7 millones de euros/año). Como dice el propio estudio, sus datos son una estimación que debe tomarse con prudencia. Pero son una muestra de la necesidad que tiene nuestro sistema urbanístico de afrontar la movilidad como un problema de salud pública en el diseño y modelo urbano. Los planes urbanísticos municipales no basta con que estudien la movilidad como un factor más a tener en cuenta en el territorio, sino que deben asumir —como se asumieron otras determinaciones relacionadas con los derechos y deberes de los propietarios, el medio ambiente o la vivienda— que solo cabe un modelo de movilidad —como hace la legislación valenciana— en el que el vehículo de motor privado no es la principal forma de desplazarse, y que el mismo debe permitir lograr una serie de objetivos como los expuestos al describir el modelo de supermanzanas.

4. Participación de la ciudadanía en el modelo urbano. Nueva gobernanza urbanística

Una de las preocupaciones del nuevo urbanismo ciudadano o urbanismo social es todo lo relacionado con la participación ciudadana, la transparencia, la buena administración y el buen gobierno. No es solo la reacción a prácticas y usos —la corrupción— que han lastrado el

⁸⁹⁸ Recuperado el 22 de diciembre de 2019, <https://www.theguardian.com/cities/2019/sep/10/barcelonas-car-free-superblocks-could-save-hundreds-of-lives> ; y <https://www.isglobal.org/-/el-proyecto-original-de-las-supermanzanas-podria-evitar-cerca-de-700-muertes-prematuras-anales-en-barcelona>. «Con la implementación del proyecto en su integridad, los niveles medios anuales de contaminación atmosférica por NO₂ se reducirían un 24% —de los 47 ug/m³ actuales se pasaría a 36 ug/m³, cumpliendo así con las recomendaciones de la OMS de un máximo de 40 ug/m³— y los niveles de ruido de tráfico disminuirían un 5,4% —de 54 db a 51 db. Asimismo, el transporte privado motorizado se reduciría considerablemente y, de los casi 1.190.000 viajes que se producen cada día entre semana en la actualidad, se estima que cerca de 230.000 se pasarían a realizar en transporte público y activo (en bicicleta y/o a pie). El estudio estima que este cambio en los modos de transporte supondría un aumento en la actividad física que resultaría en 36 muertes prematuras evitadas».

⁸⁹⁹ La Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica cifra en 10.000 el número de defunciones anuales en España vinculadas a la contaminación atmosférica.

urbanismo, especialmente en las últimas décadas del siglo XX, y que han arrojado sobre el mismo una importante carga y una desconfianza de los ciudadanos. La cuestión va mucho más allá y es más profunda, como ya expuse en el capítulo Cuarto. Esa desconfianza ha socavado las propias bases del sistema de legitimación democrática de las instituciones, sobre todo locales y regionales, al ver cómo la corrupción, aprovechándose de un sistema cada vez más complejo, subvertía el interés general en beneficio de unos pocos y favorecía la especulación y la arbitrariedad. La LS07 fue consciente de esta situación, e intentó —como expuse en el capítulo Cuarto— revertir la situación introduciendo medidas legales que mejoran la transparencia y participación de los ciudadanos, los procesos de planeamiento y toma de decisiones urbanísticas, reconociendo como derechos de los ciudadanos la información, participación y acción pública (art.5 TRLSyRU). El alcance de la preocupación o el convencimiento de la necesidad de profundizar y renovar los procesos de toma de decisiones llevó a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹⁰⁰. Esta Ley, de carácter básico, y por tanto aplicable en toda España y supletoria de la legislación urbanística, ha recogido el principio de transparencia como un principio básico de nuestro ordenamiento.

En la nueva generación de Estatutos de Autonomía como los de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Extremadura, Aragón, Cataluña o Castilla y León. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la racionalización del Gobierno Local dispone que los Ayuntamientos deben dotarse de normas de carácter orgánico que establezcan los procedimientos y órganos para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local. Pero es el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas el que establece la obligación, con carácter previo a la elaboración de los reglamentos —naturaleza jurídica reglamentaria de los instrumentos de planeamiento— de sustanciar una consulta pública «a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de [...]» ; y cuando la

⁹⁰⁰ La Unión Europea probó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión en Niza el 7 de diciembre de 2000) en la que se reconoce el Derecho a una buena administración, el derecho a acceder a los expedientes que les conciernan y a los documentos de las Instituciones. En 2006 se había aprobado la importante Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sobre esta Ley y su influencia en el urbanismo, véase J.ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2018:65-74) y C.AGOUÉS MENDIZABAL (2018:3001-3020)

norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas «...publicará el texto [...] con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales...». La constitucionalidad de este artículo fue analizada en el recurso de inconstitucionalidad número 3628-2016, interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, Sentencia de fecha 24 de mayo de 2018. En su Fundamento Jurídico 7 se analizan los artículos 127 a 133 concluyendo que en la mayoría de sus incisos son contrarios al orden constitucional de competencias, por lo que no pueden aplicarse a las normas de las CCAA. Si bien ello no conlleva la nulidad de los mismos por ser aplicables a la Administración de ámbito estatal. La STC sigue lo establecido por la STC 91/2017, FJ 6, que reputa como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas la previsión, por ejemplo, de establecer mecanismo de consulta que estimulen la participación activa. Pero los artículos estudiados «descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico». Pero la Sentencia sí considera planamente constitucionales el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4 del art. 133 —«Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y «Podrá prescindirse de consulta, audiencia e información públicas previstas en este artículo en el caso de normas presupuestarias y organizativas de la Administración General del Estado...»—. Por tanto, si entendemos los planes urbanísticos como normas de carácter reglamentario, es obligado sustanciar un procedimiento de participación pública o consultas a la ciudadanía previo a la elaboración del mismo, cosa de otra parte que como ya vimos no es nada ajeno a la tradición del Derecho urbanístico desde leyes de 1956 o 1976 en las previsiones de consultas previas a la formulación de los Avances de planeamiento. Posteriormente se han aprobado distintas leyes autonómicas de transparencia que incorporan las medidas de publicidad activa y derechos de información⁹⁰¹. Este principio se ha generalizado en el ámbito administrativo y urbanístico. La leyes de transparencia o urbanísticas amplían y refuerzan la transparencia administrativa activa y pasiva, como una forma de luchar contra la corrupción y de dar mayor legitimidad a las actuaciones urbanísticas. La transparencia activa se refiere a la obligación de hacer accesible, y poner a disposición de los ciudadanos, la información urbanística relevante de forma sencilla, tanto por medios tradicionales como por las nuevas formas de comunicación on-line administración-ciudadanos⁹⁰². Y la transparencia pasiva es un derecho a la información

⁹⁰¹ Ley 19/2014, d 29 de diciembre, de Cataluña, Ley 2/2015, de 2 de abril de la Comunidad Valenciana, Ley 1/2016, de 18 de enero, de Galicia, entre otras.

⁹⁰² J.ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2018:74). Esta transparencia activa se corresponde con la obligación de publicación de los instrumentos de planeamiento recogida en nuestro Derecho desde 1956 y que ha supuesto importantes discrepancias resueltas en los tribunales sobre el contenido, alcance y efectividad de la publicación de

administrativa —y urbanística—en sentido amplio. El reconocimiento del acceso a la información como un derecho del ciudadano en la LS07, con una amplitud y generalidad a la que ya hice referencia, así como al ejercicio de la acción pública, garantiza el avance en esta materia.

Pero no es esta la cuestión que a mi juicio merece una reflexión. Es la buena administración del urbanismo⁹⁰³ o la nueva gobernanza multinivel, conceptos mucho más amplios que los tradicionales de transparencia o información pública, lo que debe ser objeto de reflexión. La buena administración es actuar equitativamente, objetivamente, en plazos razonables y contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas que son administradas. En las políticas públicas relativas al suelo la buena administración se corresponde con el logro del principio de desarrollo urbano sostenible y los derechos de los ciudadanos recogidos en el TRLSyRU y leyes autonómicas. Esto llevará a que se haga efectivo el derecho a la ciudad y a que la misma sea un espacio de convivencia e intercambio en que se desarrolle la gobernanza «para la creación de valores públicos al servicio de los ciudadanos, y de los intereses generales»⁹⁰⁴. La gobernanza de la ciudad supone que la toma de las decisiones más importantes para la misma se adopten con información, conocimiento y mediante procesos decisorios, transparentes y participativos. Pero no como meros trámites o como cumplimiento de obligaciones legales, sino como parte de una nueva cultura “de lo público” y de la ciudad en la que las decisiones se adoptan a favor de las personas y para lograr un modelo de ciudad para satisfacer efectivamente las necesidades de la gente y mejora su calidad de vida. El derecho a la ciudad es un derecho social de carácter transversal al que deben contribuir todas las políticas públicas urbanas. La participación real de los ciudadanos en lo público, en el gobierno de lo local, y en la planificación urbanística y territorial se ha consolidado como un derecho, como un factor de legitimación democrática y de cohesión social y de aceptación de las decisiones. Es «una de las dimensiones del principio de buena administración»⁹⁰⁵. Por ello el planeamiento urbanístico, la definición del modelo y futuro de la ciudad, al menos en sus líneas y criterios estructurales y estratégicos —que como vengo defendiendo debería ser el contenido exclusivo del planeamiento

las normas urbanísticas. El art. 70 ter de la Ley de Bases de Régimen Local, introducido en la LS07 a mi juicio resuelve cualquier duda y concreta las formas y modos de cumplir con la obligación de transparencia activa.

⁹⁰³ Véase J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018)

⁹⁰⁴ J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A.FERNÁNDEZ CARBALLAL (2018:21). A su juicio Europa comienza a hablar de ciudad global frente a la ciudad competitiva. La ciudad global es dinámica, inteligente, inclusiva, social, humana y dinámica y se articula en torno a seis ejes: La gobernanza de la ciudad; el capital humano y social; la calidad de vida; el ambiente urbano; la movilidad urbana; y la economía urbana. Los referidos autores (2018:100-106) proponen unos cánones del principio de buena administración en el urbanismo que resultan comprensivos de todos los elementos necesarios para el logro de la misma.

⁹⁰⁵ C. AGOUÉS MENDIZABAL (2018:3001)

general— debe contar con unos estándares mínimos de participación y de calidad de la misma. Las legislaciones urbanísticas deberían prever al menos esos principios obligados de participación, y desarrollarse mediante ordenanzas locales, reglamentos u otro tipo de normas⁹⁰⁶. Pero también debe incorporarse una formación, y usos, para la participación a fin de que la misma sea efectiva y no un mero trámite, uno más de la larga y complejísima lista de trámites administrativos del planeamiento, pues si no el efecto logrado sería el contrario al perseguido. Pasar de la transparencia e información pública a la participación pública es un reto del urbanismo, y del derecho urbanístico, del futuro. El Derecho ambiental ha tomado una indudable ventaja en cuanto a regular los procesos de información y control ambiental en los instrumentos de evaluación ambiental estratégica y declaraciones de impacto ambiental, pero no así en la formación y elaboración de los planes, en la participación previa a la elaboración, participación estratégica y en la que sí es posible aportaciones ciudadanas.

La generalización de los procesos de participación para cualquier instrumento de planeamiento territorial o urbanístico, introducida en Leyes urbanísticas como, por ejemplo, la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra — actual artículo 7.3 y 4 TRLFOTU⁹⁰⁷; o la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y los Espacios Protegidos de Canarias (art.6.3 y 143.3)— han creado dudas e incertidumbres sobre su alcance,

⁹⁰⁶ Así la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) elaboró un Reglamento Orgánico tipo de participación ciudadana para los Ayuntamientos. —Véase en <http://femp.femp.es/files/3580-1861-fichero/Reglamento%20Tipo%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>— «La participación ciudadana se ha convertido así en uno de los elementos básicos en el gobierno y administración de las entidades locales, y los Ayuntamientos son conscientes de que la participación debe ser un principio inspirador de toda la actuación municipal, y complemento de la democracia representativa, en una sociedad en la que el ciudadano, como miembro de una comunidad política, reclama una presencia activa en la toma de decisiones; en definitiva, participar consiste en tomar parte en algo, y sentirse parte de una ciudad es participar en su gobierno y gestión».

⁹⁰⁷ Véase sobre este artículo J.M.RAMÍREZ SÁNCHEZ (2017: 24-31). También establece la obligación de los programas de participación ciudadana para la elaboración de planeamiento de ordenación estructural la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Andalucía. La primera contiene un completo y amplio abanico de mecanismos de participación. El programa de participación ha sido objeto de distintas sentencias (ente otras, SSTS 561/2014, de 17 de noviembre, o 256/2013, de 21 de octubre). En virtud de las mismas el programa de participación está vinculado al inicio de los trabajos de redacción o modificación de un plan, no a su aprobación inicial, sino a la decisión de iniciar los trabajos, art. 108 Ley 2/2006. El art. 49 bis de la Ley 5/2014 de la Comunidad Valenciana, redactado conforme a la Ley 1/2019, de 5 de febrero, sobre actuaciones previas a la redacción de los instrumentos de planeamiento traslada al urbanismo la normativa de procedimiento administrativo sobre la elaboración de reglamentos y profundiza sobre la participación pública y consultas, art. 53. El art.6.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Canarias, establece que los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística de iniciativa pública que precisen de documento de avance —no se entiende bien esta restricción solo a los instrumentos de iniciativa pública— deberán contar con un proceso previo de participación ciudadana de carácter consultivo. Para canalizar las diferentes técnicas de participación, se acordará un programa de participación.

contenido y tramitación, en las Administraciones Públicas, técnicos y en los operadores urbanísticos, sobre cuándo, cómo, en qué casos y con qué alcance se debían desarrollar los procesos participativos previstos en el citado artículo. También se genera cierta confusión en cuanto a su relación y compatibilidad con el derecho de información y participación (información pública) previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 7. La necesidad de contar con procesos de participación de la ciudadanía en la elaboración del planeamiento, y de que previamente a la tramitación de cualquier instrumento se deba celebrar uno de estos procesos, se ha consolidado como una práctica y obligación incuestionable para las administraciones públicas y los planeamientos generales o de desarrollo de mayor intensidad y trascendencia. Pero esta misma aceptación no parece se haya producido en el sector, y entre muchos profesionales del urbanismo, que ven el proceso participativo como un innecesario trámite que poco, o nada, va a aportar según el tipo de instrumento de que se trate. Esta situación lleva a que muchos procesos participativos sean un mero trámite o formalidad a cumplir sin mayor incidencia real en lo que se pretende desarrollar, incumpliendo el objetivo de la participación, —quizás, también sea una razón que en determinadas cuestiones puntuales y relacionadas con la edificación y no con la planificación, la participación resulte innecesaria—. También es cierto que muchos procesos de participación que deberían servir para configurar ideas, necesidades e inquietudes de la ciudadanía en aquello que puedan aportar y expresar su opinión, se convierten en sesiones informativas y de refrendo de ideas preconcebidas por los equipos redactores o administraciones, buscando no ideas con las que construir el plan sino ver ratificadas las ideas del equipo redactor o del promotor de la actuación, bien sea público o privado. Otro factor añadido que genera preocupación es el tiempo, ya de por sí largo, en que se incrementa la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento por causa de la participación. Para muchos operadores urbanísticos la participación se entiende como un trámite que alarga y dilata los plazos y tiempos, y además como una incertidumbre sobre su resultado, y sobre si la administración adoptará sus decisiones atendiendo al resultado, u opiniones, del proceso de participación. Resulta imprescindible, a mi juicio, lograr una cultura cívica de la participación ciudadana en el diseño de la ciudad, en la estrategia de futuro que se plasmará en los instrumentos de planeamiento de carácter general y en los planeamientos de desarrollo transformadores de suelo o que regulan actuaciones de renovación o regeneración urbana. Y para ello creo necesario que desde las administraciones autonómicas —normativa urbanística— o desde los propios Ayuntamientos, se adopten instrumentos normativos que aporten claridad y seguridad jurídica en los procesos de participación en el planeamiento urbanístico, así como regulación de los procesos y plazos máximos para su desarrollo.

La transparencia y buen gobierno se reconocen como piezas esenciales para prevenir actuaciones y prácticas corruptas relacionadas con el suelo y el urbanismo⁹⁰⁸, pero como vengo exponiendo, el alcance de estos principios debe ser más amplio y sus efectos más profundos. La gobernanza⁹⁰⁹ es «una forma de gobernar más cooperativa en la que actores públicos y privados participan en red de la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas de acuerdo a los principios de buena gobernanza». Es un concepto que va más allá del buen gobierno y la buena administración. Y para lograr un modelo de desarrollo urbano sostenible, un territorio y ciudad como la que se deriva del principio, es preciso que el mismo sea construido desde la gobernanza y no solo, aunque también, desde el buen gobierno y buena administración.

5. Indicadores de sostenibilidad del planeamiento. El test de sostenibilidad

El último reto que quiero abordar en este capítulo es el de la efectividad del principio de desarrollo urbano sostenible. Ninguna duda cabe que nuestro ordenamiento jurídico urbanístico ha asumido como pilar central del mismo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido actualmente en el art. 3 del TRLSyRU, y como vimos en la mayoría de legislaciones urbanísticas autonómicas, convirtiéndolo en el nuevo paradigma del sistema urbanístico español. Pero lo que no es tan evidente es si todas las actuaciones urbanísticas, si todos los planeamientos urbanísticos —generales o de desarrollo—, cumplen con el principio citado. Tampoco cabe ninguna duda, como vimos en el apartado 2 del capítulo Quinto, que los planeamientos generales que se viene aprobando desde el año 2007 se formulan bajo los principios del urbanismo sostenible. En sus objetivos y principios todos los planes formulan y desarrollan un modelo urbano que se reclama sostenible. Todos los planes invocan la cohesión social, la movilidad sostenible, la eficacia y eficiencia energética, la compacidad, etcétera. Pero, ¿se hacen efectivos esos principios en las determinaciones del plan o se quedan en declaraciones retóricas?. Solamente hay, a mi juicio, una forma de conocer realmente si un plan responde en su contenido a los principios de desarrollo urbano sostenible —no solo si no supone un impacto severo al medio ambiente, lo que se conocerá con la evaluación ambiental del plan o programa—, y es mediante un completo sistema de indicadores que permita la evaluación de sostenibilidad del plan, y en su caso su certificación. Como luego expondré, algunas leyes autonómicas ya han sido

⁹⁰⁸ Véase J.A.TARDÍO PATO (2018:3285-3297)

⁹⁰⁹ J.PONCE SOLÉ y O.CAPDEFERRO VILLAGRASA (2017)

muy conscientes de este hecho, y han introducido, como parte de la documentación del planeamiento general, la definición y el empleo de estándares e indicadores de sostenibilidad. Pero todavía son muy pocas las CCAA que exigen esta evaluación mediante indicadores y no se ha generalizado, ni casi planteado, su uso como auténtico examen o *test de sostenibilidad* previo a su tramitación y necesario para su aprobación. Esta evaluación *ex ante* permitiría un más fácil control social del planeamiento urbanístico, pues de forma sencilla los ciudadanos podrían conocer si el plan cumple o incumple los distintos aspectos ambientales, sociales, económicos, etcétera que miden los indicadores. Si además se acudiese a un sistema de certificación de la sostenibilidad urbana, mediante agencias u organismos independientes, todavía sería más fácil conocer y entender el plan. No sería necesario interpretarlo o analizarlo para conocer si sus determinaciones pormenorizadas cumplen los principios que habrán sido generalmente formulados por el propio plan. Sería responsabilidad de la administración que aprueba el planeamiento la aprobación de un plan que no supere unos umbrales mínimos de sostenibilidad, con el riesgo de impugnaciones posteriores y que el mismo sea anulado en los tribunales. Estos últimos tendrían un importante apoyo para, en su caso, anular un planeamiento por no cumplir el art.3 TRLSyRU, e incumplir el plan el modelo de desarrollo urbano sostenible. Otra cuestión que he venido repitiendo es la necesidad, a mi juicio ya imperiosa, de sustituir los actuales instrumentos de planificación urbanística municipal de carácter general por instrumentos de contenido mucho más estratégico⁹¹⁰. Se trata incluso de ir más lejos de la ya importante diferenciación entre el planeamiento general estructural y el planeamiento pormenorizado, que como ya expuse —apartado 1 del capítulo Quinto— han adoptado distintas legislaciones autonómicas. Si se configurase como alternativa a los actuales planes generales un instrumento de carácter más estratégico y menos “arquitectónico”, también resultaría mucho más fácil evaluar su sostenibilidad.

Si bien en España no se ha generalizado la utilización de sistemas de evolución del planeamiento, sí que haré referencia al a mi juicio importante esfuerzo metodológico, con excelentes resultado, que supuso la *Certificación del Urbanismo Ecológico* —Guía Metodológica para los Sistemas de Auditoria, certificación o Acreditación de la Calidad y

⁹¹⁰ F.E. RAMALLO LÓPEZ (2014:286) formula la idea de un Plan de Ordenación territorial Sostenible, de escala supramunicipal, que «actuó de coordinador y catalizador de las políticas municipales de planificación urbanística y sectoriales». A.MARTÍN LÓPEZ y J.M.JURADO ALMONTE (2018:69-74) proponen la planificación estratégica territorial cuya «finalidad es lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones, propiciar sinergias y optimizar recursos y complementariedades en la consecución de uno objetivos trazados en función de las necesidades concretas del territorio.

Sostenibilidad en el Medio Urbano— encargada por el Ministerio de Fomento del Gobierno de España (2012) y elaborada por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona⁹¹¹ ⁹¹². Pero previamente a analizar este documento, su posible alcance y las determinaciones legales que incorporan los sistemas de evaluación e indicadores a nuestro planeamiento urbanístico, me referiré brevemente a otros sistemas de países de nuestro entorno. Los sistemas de evaluación y certificación en el medio urbano se iniciaron en el campo de la edificación y no del urbanismo. Pero la evolución natural y la preocupación por el impacto que suponían los intensos y crecientes procesos de suburbanización, condujeron a los actuales sistemas de evaluación y certificación urbana. A juicio de los distintos autores que han estudiado este tema, y de la Guía “Certificación del Urbanismo Ecológico”, tres son hoy los principales sistemas —que no los únicos— de certificación urbanística⁹¹³: BREEAM (Británico), CASBEE (Japonés) y LEED (Norteamericano). Estos sistemas son herramientas técnicas que permiten evaluar la sostenibilidad de una actuación urbanística en el triple ámbito social, económico y ambiental. Se trata de lograr actuaciones que se enmarquen en la estrategia de sostenibilidad y que produzcan el menor impacto posible. Todas son voluntarias, actúan por listas de verificación (*Checklist*), y responden a distintos requerimientos o criterios de evaluación por categorías, de los cuales algunos son obligatorios o prerequisites. Así, por ejemplo, el sistema LEED utiliza cuatro categorías: emplazamiento inteligente y conectividad que pretende evaluar la dependencia del vehículo privado y los estilos de vida saludable; modelo de barrio y diseño urbano; infraestructuras y edificios verdes; innovación y diseño de procesos ejemplares e innovadores. El sistema BREEAM tiene 51 requerimientos de los cuales 23 son obligatorios. Las categorías de evaluación son 8: clima y energía, recursos, transporte, ecología, negocios, comunidad, diseño o identidad urbana, y edificios. El objetivo que persigue la certificación es que las actuaciones urbanísticas que se desarrollen reduzcan los impactos presentes y futuros que puedan afectar a los cambios climáticos; la minimización de la utilización de recursos no renovables; la promoción modos de transporte alternativos al vehículo privado y estimular trayectos a pie o en

⁹¹¹ El Proyecto fue dirigido por S.RUEDA PALENZUELA. Recuperado el 28 de diciembre de 2019, <http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion-urbanismo-ecologico.pdf>.

⁹¹² Véase sobre los principales sistemas de la evaluación y certificación de la sostenibilidad a F.GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ y J.C.GARABITO LÓPEZ (2016:153-185); y T.O. LABARGA GIL (2019:1-11). En 2019 S.RUEDA PALENZUELA, editado por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, publicó el libro *Certificado del Urbanismo Ecosistémico*, en el que se propone una metodología concreta para evaluar las actuaciones urbanas que se desarrollasen en aplicación del urbanismo ecosistémico propuesto por el auto y por la “Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes” a la que ya he hecho referencia.

⁹¹³ BREEAM Communities, Building Research Establishment (2008, Gran Bretaña); CASBEE for Urban development (2006, Japón); y LEED for Neighborhood for Development Rating System (2009, Canadá y Estados Unidos).

bicicleta; la conservación de ecosistemas existentes; la proporción de oportunidades de creación de empresas y empleo local; la atención a la creación de nuevas comunidades dinámicas, accesibles e integradas; etcétera. El sistema CASBEE es el que tiene más requerimientos de evaluación (83) organizados en 6 categorías y 31 subcategorías: medio natural (preservación sistemas ecológicos —suelo, agua y aire—); actuaciones de los servicios a escala local (máxima eficiencia y calidad en los servicios —sistemas de suministro y tratamiento, información, transporte, vida cotidiana, seguridad—); contribución a la comunidad local (recursos locales); impactos ambientales (térmico, contaminación, polución, ruido, ...); infraestructura social (uso eficiente de los recursos locales); y gestión del medio ambiente⁹¹⁴. El modelo de certificación pretende incentivar que los diseños que se proponga sean sostenibles, y para ello otorgan un reconocimiento mediante una puntuación o porcentaje obtenido en base a una serie de puntos que se logran cuando el certificador considera que se cumplen satisfactoriamente los requerimientos. Pero no estamos ante un sistema de indicadores cuantitativos de gestión o resultado en base a cumplimiento de objetivos desde el establecimiento de una línea base y que por tanto que son objetivos. El modelo de certificación mediante *checklist* considero que posibilita una interpretación más subjetiva y valorativa, y por tanto menos objetiva.

En España, como ya dije, el esfuerzo principal de articular un modelo de evaluación de la sostenibilidad y certificación se ha hecho en los documentos “Certificación del Urbanismo Ecológico” y “Certificado del Urbanismo Ecosistémico”⁹¹⁵. El primero (denominado como *Guía*) parte de definir conceptualmente un modelo urbano sostenible o urbanismo ecológico⁹¹⁶. La ciudad es un ecosistema⁹¹⁷. El sistema de restricciones (indicadores y condicionantes) y sus características es lo que distingue el urbanismo ecológico, o ecosistémico, del que no lo es. La eficiencia del sistema urbano (el primer restrictor) se basa en «Maximizar la entropía en términos

⁹¹⁴ La Certificación del Urbanismo Ecológico hace un completo análisis comparativo de los tres sistemas (2012:40-81)

⁹¹⁵ Se cita también como precursores de guisa so modelos de urbanismo sostenible el Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español (Ministerio de la Vivienda Gobierno de España, 2010); Manual para la redacción del planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad en el País Vasco (Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Asociación Vasca de Municipios, EUDEL, 2005) en el que se definen indicadores básicos ; y la Guía de Buenas Prácticas de planeamiento urbanístico sostenible de Castilla- La Mancha (2004), que también define indicadores básicos.

⁹¹⁶ La relación y similitud en muchos aspectos entre “urbanismo ecológico” y “urbanismo ecosistémico” resulta evidente toda vez que ambos conceptos parten del trabaja de S. Rueda Palenzuela y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

⁹¹⁷ «Un sistema es un conjunto de elementos fisicoquímicos que entran en relación y que, a su vez, establecen un conjunto de restricciones sobre el comportamiento de los elementos que, al final, permiten identificarlos. [...] Cuando el sistema tiene organismos entre sus componentes se denomina “ecosistema”» S.RUEDA (2018:24)

de información». Si el incremento de la tasa de energía (consumo de energía como síntesis de consumo de recursos) es mayor que la tasa de organización o información organizada (número de personas jurídicas densas en conocimiento en un espacio, complejidad urbana) ese sistema será insostenible. Se trata, por tanto, de lograr un menor consumo de recursos y una mayor información organizada —complejidad—. Ese territorio será el que mejor compita y el que mejor calidad de vida logre. Será un sistema más estable y más sostenible. El desarrollo —y el crecimiento económico— ya no depende del mayor consumo de recursos —como en la Primera y Segunda Revolución Industrial—, sino con la mejor organización de la información⁹¹⁸. La habitabilidad urbana está ligada a la optimización de las condiciones de vida urbana de las personas y organismo vivos y su capacidad de relación. El confort se relaciona con las características físicas de un lugar (espacio público, espacios libres, residencias y equipamientos) y la interacción con la cohesión social y diversidad biológica. Se trata de «hacer ciudad y no urbanizaciones» y para ello lo esencial es lograr la máxima habitabilidad del espacio público. Y de contar con los servicios básicos urbanos (equipamientos) pero también con vivienda asequible, eficiente energéticamente y confortable que permita una ciudad densa, compacta, compleja en al que se produzca la diversidad y cohesión social y mixtura de usos. La *Guía* establece (apartado 2.4) 15 objetivos del urbanismo ecológico —se corresponden con los 15 principios del Urbanismo Ecosistémico—: proximidad (compacidad lo que supone la reducción de la movilidad); masa crítica de población, actividad y servicios en un espacio urbano socialmente integrado; ciudadano *vs* peatón para lo que hay que liberar espacio público al automóvil para convertirlo en espacio ciudadano; transporte alternativo, movilidad a pie o bicicleta; habitabilidad del espacio público como lugar habitable donde toma sentido la vida ciudadana; espacios vitales y seguros; complejidad urbana incrementando el número y variedad de las personas jurídicas; espacios verdes y biodiversidad, conectar el verde periurbano con las masas vegetales internas; autosuficiencia energética, hídrica y de los materiales; adaptación y mitigación al cambio climático reduciendo las emisiones de CO₂ y aspirando a lograr cero emisiones GEI; cohesión social y diversidad: acceso universal a la vivienda, principalmente mediante reutilización y rehabilitación del patrimonio edificado; equipamientos y dotaciones de proximidad y calidad equilibrados; y gestión y gobernanza mediante la participación de los ciudadanos⁹¹⁹. El modelo urbano que mejor se adapta al principio de eficiencia y habitabilidad urbana, y por tanto, es el modelo urbano más sostenible es «la ciudad compacta en su morfología, compleja en su organización, eficiente metabólicamente y cohesionada

⁹¹⁸ Véase Certificación del Urbanismo Ecológico (2012: 126-127)

⁹¹⁹ Véase Certificación del Urbanismo Ecológico (2012: 131-137)

socialmente». Con la aplicación de indicadores lo que se busca es ajustar el planeamiento urbanístico a ese modelo. La *Guía* articuló 9 grupos o ámbitos temáticos: 00. Contexto de la actuación urbanística, 01. Ocupación del suelo, 02. Espacio público y habitabilidad, 03. Movilidad y servicios, 04. Complejidad Urbana, 05. Espacios verdes y biodiversidad, 06. Metabolismo urbano, 07. Cohesión social y 08. Gestión y gobernanza. — se refieren a compacidad (01.02 y 03); complejidad (04 y 05); eficiencia (06); cohesión social (07); y ámbitos transversales (00 y 08)—. A partir de ahí, se crea (parte Cuarta) un complejo y completo sistema de indicadores y condicionantes para desarrollar sistemas de auditorías, acreditaciones y certificaciones de sostenibilidad y calidad urbana del planeamiento urbanístico de desarrollo — actuaciones urbanísticas de nueva urbanización (suelo urbanizable) como en «actuaciones de ordenación de áreas de suelo urbano» (actuaciones de renovación o reforma de la urbanización)—, no del planeamiento general y para ciudades de más de 50.000 habitantes. A mi juicio estas dos cuestiones restringen en exceso la eficacia de la *Guía*, al no estar pensada para evaluar y certificar el planeamiento general ni para todos los municipios. Los indicadores se agrupan en dos bloques: planeamiento de desarrollo en suelo urbanizado —contexto (30 indicadores) y actuación (43)— y actuaciones en el tejido urbano existente (51 indicadores)⁹²⁰.

La exhaustividad, complejidad y rigor técnico necesario para el cálculo precisó de los indicadores de la *Guía*, una herramienta de gran valor técnico, pero muy poco operativa por el momento. A mi juicio resulta poco efectiva por rasgos como: la ausencia de exigencia legal en la mayoría de CCAA del cálculo de indicadores para validar, o incluir en el planeamiento para poder seguir su evolución; el desconocimiento para muchos técnicos del planeamiento de esta *Guía*; y la propia complejidad de los indicadores que se proponen. Pero ello no quiere decir que no puede y deba adquirir mucha más eficacia.

Lo que vengo proponiendo con la denominación de *Test de sostenibilidad* del planeamiento urbanístico encuentra su base conceptual y material en la *Certificación del Urbanismo Ecológico* o en la *Certificado del Urbanismo Ecosistémico*. Se trata de dotar a los instrumentos de planeamiento de carácter general y de desarrollo de un sistema de indicadores de sostenibilidad que permita evaluar *ex ante* y *ex post* (gestión y resultados) si los mismos cumplen con los principios del desarrollo urbano sostenible. El instrumento de planeamiento territorial o urbanístico debería definir entre su documentación obligatoria un completo panel de indicadores

⁹²⁰ Para conocer con detalle los indicadores, definición, descripción, ámbito de aplicación, la fórmula de cálculo, etc, de cada uno de ellos, me remito *Certificación Urbanismo Ecológico* (2012:181-620)

de sostenibilidad que permita evaluar el instrumento. Esa evaluación, *ex ante*, se debería hacer de forma previa a la aprobación inicial del instrumento. Si el plan no superase esa evaluación —*test de sostenibilidad*— de forma satisfactoria, es decir, si no contuviera una ordenación de la que se pudiese predicar la sostenibilidad de forma objetiva, medible y cuantificable, no se debería poder aprobar el documento de planeamiento, pues el mismo no respondería a los principios legales del modelo de desarrollo urbano sostenible. Se debería corregir, si ello es posible, hasta que se superase ese *test*. Una vez tramitado el plan, superada la información pública, y de forma previa a la aprobación definitiva, se podrían ajustar los indicadores definitivos y efectuar una nueva, y definitiva, evaluación. Los indicadores también deberían servir para monitorizar la gestión y el cumplimiento del plan. Si los planes generales tienen unos objetivos y un programa temporal de ejecución, lo habitual es que una vez aprobado, la administración competente haga un seguimiento del cumplimiento de los mismos. Ello le permitiría adoptar decisiones de gestión de forma más objetiva, y no estar, como habitualmente ocurre, a expensas de la iniciativa privada para el desarrollo del plan. Los planes urbanísticos se elaboran para ser cumplidos y para lograr unos resultados de transformación de la ciudad.

En la actualidad el art. 22.6 TRLSyRU incluye un instrumento de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, novedad muy importante y seguida por algunas legislaciones autonómicas, el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística. Sería una evaluación *ex post*, de carácter continuado a lo largo de la vida del plan. Ello permitiría el monitorizar el plan en su ejecución y cumplir de forma más objetiva las obligaciones previstas en el art. 22.6, tanto para las administraciones autonómicas como para las municipales que tengan tal obligación. A mi juicio, debería incorporarse a esta evaluación y seguimiento la idea de *gestión para resultados*. Los indicadores deberían permitir no solo conocer la sostenibilidad de las propuestas y actuaciones urbanísticas, sino también —tanto en el planeamiento general como de desarrollo— los resultados de las mismas, si han tenido el efecto transformador para el que se concibieron (por ejemplo, reducir la movilidad motorizada; reducir la contaminación atmosférica; aumentar la superficie verde y el espacio libre público; incrementar el número de licencias de actividad económica; construir más viviendas en régimen de alquiler o de algún régimen de protección pública, etcétera). Si el plan se elabora con unos objetivos y finalidades, no basta con que ello quede dicho en la memoria informativa del plan. Se trata de conocer si se están cumpliendo y logrando los objetivos de mejora y renovación urbana: si la ciudad es más sostenible, saludable, habitable, densa, compacta, mixta y diversa que al inicio del plan. Así, obtener los resultados previstos sería la constatación de que el plan ha funcionado y era

acertado. En caso de que en el informe de seguimiento se llegue a la conclusión que no se está cumpliendo (por ejemplo, al final del primer cuatrienio de vigencia), la administración competente en la ejecución y seguimiento del plan, debería adoptar medidas como la intervención pública, emprender modificaciones o, en su caso, la revisión del plan. Esto permitiría dar viabilidad al plan y darle efectividad.

Pero este planteamiento, como vengo repitiendo, no se acomoda muy bien con nuestros actuales planes generales municipales. Sería necesario un nuevo modelo de plan urbanístico general estructural o territorial estratégico, con menores contenidos relativos al régimen del suelo, actuaciones pormenorizadas, derecho de propiedad, ordenación detallada, etcétera. Se trata de profundizar en la línea emprendida por distintas legislaciones autonómicas, que ya he analizado en el capítulo Quinto, de diferenciar planes estructurales de pormenorizados, pero todavía de forma más intensa si cabe. A mi juicio habría que disociar un plan estratégico territorial municipal del los planes pormenorizados (que puede ser de carácter general para todo el municipio) y de desarrollo de actuaciones de nueva urbanización, ámbito de reforma o renovación de la urbanización o renovación urbana. El plan estratégico territorial municipal (plan estructurante) sería el auténtico instrumento urbanístico de carácter general en el ámbito local — documento estratégico de planificación del territorio municipal a largo plazo—, que debería garantizar la sostenibilidad del modelo y que:

- a) Definiría ideas-ejes/ líneas de actuación/ y, en su caso, proyectos de actuación en el territorio para responder a las necesidades presentes y futuras del mismo.
- b) Determinaría las potencialidades del territorio para sus diversos usos mediante la aplicación al mismo de las políticas sectoriales limitantes (inundabilidad, riesgos, suelos protegidos o de especial valor natural, paisajístico o ambiental); determinaciones de los instrumentos de Ordenación del Territorio; y previsión de grandes infraestructuras de carácter supralocal, etc.
- c) Coordinaría sus determinaciones con políticas sectoriales de las que resulte legamente preceptivo su informe, especialmente con la administración hidrológica, definiendo con claridad las áreas excluidas de procesos de transformación urbanística (inundabilidad o riesgos naturales).
- d) Justificaría y coordinaría las políticas supramunicipales y sectoriales, lo que supondría un acuerdo-modelo cooperativo a medio y largo plazo entre las administraciones autonómicas, sectoriales y municipales para el territorio

- e) Se elaboraría teniendo desde su origen en cuenta la variable ambiental a largo plazo y los efectos en el cambio climático. Se sometería a evaluación ambiental estratégica.
- f) Diseñaría una estrategia de ciudad y un modelo de crecimiento futuro en función de los principios del modelo de desarrollo sostenible y de las necesidades ciertas y reales. Establecería límites en función de las potencialidades, las infraestructuras y las necesidades.
- g) Estructuraría el territorio mediante la definición y previsión de un esquema básico de las grandes infraestructuras necesarias para el desarrollo de la ciudad, abastecimiento, movilidad, energía, etc, pero no concretaría ni diseñaría las mismas, sino que deberían desarrollarse mediante planes operativos posteriores.
- h) Se elaboraría contando con la participación real y efectiva de los ciudadanos, favoreciendo la Gobernanza del territorio, en su definición desde el inicio de un plan o programa de participación.
- i) Su contenido sería básico y con determinaciones estructurales muy concretas y generales, sin relación entre el derecho de propiedad, sin asignación de expectativas de derechos futuros, sin clasificación urbanística de suelo ni asignación de usos ni tipologías concretas. Las densidades se fijarían en relación a estándares urbanísticos y a lograr una compacidad suficiente para un modelo sostenible. Se definirían aptitudes del territorio para los usos más convenientes en cada uno de ellos y determinaría un máximo de intensidad de uso en los mismos, así como las principales determinaciones que debería cumplir posteriormente el planeamiento operativo posterior sobre cuestiones tales como las dotaciones, servicios, viviendas protegidas, etc.
- j) Establecería unos objetivos de sostenibilidad y calidad urbana, de carácter general, para los posteriores desarrollos urbanos a modo de grandes principios y normas básicas de edificación, urbanización, cesiones, espacios dotacionales, movilidad, eficacia y eficiencia energética, accesibilidad, igualdad de género, etcétera, que servirán de referencia para los planes operativos o de desarrollo pormenorizado.
- k) Establecería un modelo o sistema de indicadores de sostenibilidad *ex ante* y *ex post*, que permita la evaluación del plan y el seguimiento —evolución urbana y

cumplimiento de la estrategia—, a fin de que la administración pueda seguir su cumplimiento y evolución.

- l) Memoria económica y social del plan⁹²¹.

Con el sistema de indicadores de sostenibilidad —o *test de sostenibilidad*— debería evaluarse tanto el plan estratégico territorial municipal y el plan pormenorizado general como los planes de desarrollo, pues todos ellos deben responder al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

La legislación autonómica ya ha comenzado a hacer suya la previsión del art. 22.6 TRLSyRU. En concreto han sido las legislaciones de Extremadura, Comunidad Valenciana, Cataluña y Navarra las primeras en recoger la obligación de que los planes incorporen indicadores que permitan evaluar y hacer un seguimiento más efectivo del plan. La Ley 11/2018, de 21 de diciembre de ordenación del territorio y urbanismo sostenible de Extremadura, en su artículo 11 establece, después de los criterios de ordenación sostenible (art.10), los indicadores y estándares de sostenibilidad; y en el art. 12, los indicadores y estándares de sostenibilidad urbana. Resulta a mi juicio muy interesante esta regulación. Distingue indicadores y estándares de sostenibilidad. Entre los indicadores distingue los de sostenibilidad territorial y urbana. «Los indicadores de sostenibilidad son magnitudes variables que utilizarán los instrumentos de ordenación para la evaluación de los modelos territoriales y urbanos»; y

⁹²¹ El plan pormenorizado de carácter general para todo el municipio podría ser un documento mucho más ligero y sencillo que ahora regulado, con un carácter ordenancista y normativo, pues se podría limitar a:

- a) Establecer normas u Ordenanzas generales para el municipio en cuanto a áreas de renovación o regeneración urbana, edificación, rehabilitación urbanización; y actuación en solares y edificios consolidados.
- b) Ordenanza de Suelo Rural, en especial suelos de preservación.
- c) Catálogo de edificios protegidos.
- d) Delimitación de ámbitos de desarrollo del plan pormenorizado y ficha de los mismos en que se determina la clasificación de suelo, los parámetros esenciales para su desarrollo posterior, tales como intensidad máxima de uso, factores limitantes y de diseño de ciudad a considerar, vocación de uso principal propuesto, etc.
- e) Definición de Sistemas Generales del Municipio y gestión de los mismos.
- f) Normas de gestión para el desarrollo de los programas de renovación o transformación urbana.
- g) Plan de Movilidad.
- h) Programación de actuaciones de desarrollo del plan pormenorizado.
- i) Estudio de Incidencia Ambiental.
- j) Sistema de seguimiento e indicadores.

«Los estándares mínimos de sostenibilidad son los valores que deben alcanzar los indicadores de sostenibilidad en el conjunto del suelo urbano y en cada una de las actuaciones urbanísticas del suelo urbanizable. [...] Los ámbitos de ordenación que no alcancen los estándares mínimos de sostenibilidad deberán adoptar las medidas necesarias para su consecución.

Se trata por tanto de dotarse de una herramienta de evaluación *ex ante* (los estándares) y otra de seguimiento *ex post* (los indicadores). Si un ámbito de planeamiento analizado no supera el *test de sostenibilidad* que supone no cumplir los estándares, debe adaptarse hasta superarlo. Pero los estándares objetivos de sostenibilidad (11.3) también sirven para fijar unos indicadores de resultados, valores objetivos hacia los que deben evolucionar los modelos territoriales y urbanos. El punto 5 de art.11 revela cómo se entiende el doble sentido de evaluación previa a su aprobación y seguimiento. La memoria de los instrumentos de ordenación

«deberán dar cuenta en su memoria del grado de sostenibilidad del modelo inicial y resultante de la ordenación que establecen y justificar el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad que resulten de aplicación, así como las mejoras de los estándares objetivos».

El art. 12 establece unos indicadores básicos, y obligatorios en tanto en cuanto los Planes Territoriales no establezcan unos propios para cada ámbito.

El art. 22 de la Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje del Comunidad Valenciana, establece que los planes contendrán objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial. Será el plan general estructural el que los deba incluir, con un horizonte temporal de veinte años y con carácter vinculante para la evaluación y seguimiento del plan. La Ley establece los umbrales mínimos a tener en cuenta, con tres escenarios temporales (cuatro, diez y veinte años) —proyección de población, índices máximo de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas; y recursos hídricos necesarios—. El art. 22.3 ordena al plan general estructural que defina «un conjunto de indicadores de sostenibilidad para su evaluación y seguimiento. Estos indicadores deberán poseer, como atributos mínimos, los siguientes: sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad».

Las vigentes leyes de urbanismo de Cataluña y Navarra no llegan tan lejos como las antes referidas. El artículo 58.1 d) la primera establece que los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña deberán incluir entre sus determinaciones indicadores de del sistema urbano para conocer la oportunidad de una actuación⁹²². El art. 58.5 g) TRLFOTU establece que los planes urbanísticos municipales en Navarra deberán incluir entre sus determinaciones un «Sistema de indicadores de gestión, sostenibilidad y resultados para conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del plan».

⁹²² «indicadores de crecimiento, población, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbano que deban ser considerados para decidir la oportunidad y la conveniencia de cada actuación, de acuerdo con los intereses públicos derivados del imperativo de utilización racional del territorio»

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

[1] El objetivo principal del presente trabajo es analizar el modelo de desarrollo urbano sostenible que ha venido a sustituir al concepto tradicional de desarrollo urbano y construcción de la ciudad que nuestras leyes y práctica urbanística habían seguido en el siglo XX. Este nuevo modelo, convertido en paradigma o ejemplo de cualquier desarrollo urbano o utilización del suelo, deriva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se convierte en norma de carácter básico en el art. 2.2 de la LS07. Es parte del concepto de desarrollo sostenible; de una concepción del suelo —y el urbanismo— como parte del bloque ambiental de la Constitución Española de 1978; y de la construcción supranacional europea que configura un urbanismo, un modelo de ciudad y de ocupación del territorio y del espacio europeo.

[2] Tras años de crecimiento, desarrollo económico y de construcción de un nuevo modelo social, el Estado de Bienestar —que da estabilidad y cohesión social a Europa—, en los primeros años 70 la sociedad comienza a tomar conciencia que el desarrollo no es infinito y que produce un fuerte deterioro ambiental. Pero no es hasta 1987 cuando, tras un cambio de ciclo político radical y con una importante crisis económica mundial desencadenada por el precio de los combustibles fósiles, los organismos internacionales toman una conciencia clara de la necesidad de afrontar otra forma el desarrollo. Esa nueva conciencia que pretende conjugar desarrollo económico y preocupación medioambiental se plasmará en el término o concepto “desarrollo sostenible” (Informe Brundtland). Este concepto, que nace con una clara voluntad transformadora y como un todo, pronto ve popularizada su utilización —quizás en exceso y con un abuso del término que lo hace menos reconocible— y se disocia en sus tres componentes: económico, social y ambiental. El juego de equilibrios y medidas de los tres componentes es lo que podrá permitir que siga existiendo desarrollo económico, progreso y cohesión social con respeto al medio ambiente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras.

[3] Se produce una intensa labor durante las últimas décadas del siglo XX de los organismos internacionales mediante Cumbres y documentos —como Río (1992), Río+10 (Johannesburgo, 2002), Río+20 (Río de Janeiro, 2012) o la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)— para dotar de contenido y llevar a la práctica el concepto de la sostenibilidad en una sociedad que va a conocer cambios económicos, sociales y políticos como no podía imaginar —tales como la globalización, Internet, la sociedad en red, ...— y que va ser

consciente de la amenaza real que supone el cambio climático. Pero será la Unión Europea quien desde los años 90 adopte la protección medioambiental y el crecimiento sostenible como pilares básicos y fundamentales de sus políticas, principios e iniciativas. Así lo hacen los Tratados Europeos desde 1992 (Maastricht) hasta el actual Tratado de la Unión Europea (Lisboa, 2007). Será el título competencial sobre medio ambiente el que permita a la Unión Europea tanto introducir el desarrollo sostenible en todas sus políticas de forma transversal como permitir un importante *soft law* sobre ordenación del territorio, utilización del suelo y urbanismo.

[4] Ya en los primeros documentos el desarrollo sostenible tiene una relación muy estrecha con el modelo de desarrollo urbano. La ciudad y la transformación del suelo son dos de los elementos claves de la sostenibilidad. En 1994 la Carta de Aalborg lleva el compromiso de la sostenibilidad a los municipios. En 2004, Aalborg+10, la preocupación será por el diseño urbano y la planificación, pues se asume que la ciudad y los asentamientos urbanos van a ser la pieza fundamental ya no solo de lograr un crecimiento y desarrollo sostenible, sino también de la lucha contra el cambio climático. Será por tanto preciso que el urbanismo y el planeamiento urbanístico adopten un nuevo papel hasta la fecha desconocido o que tenía un carácter muy secundario. Nuevamente la Unión Europea —Estrategia Territorial Europea, Plan de Actuación de Lisboa o Agenda Territorial de la Unión Europea, entre otras— mediante comunicaciones y documentos no normativos, pues no tiene competencia en la materia, fue construyendo un modelo urbanístico y territorial común al que apoyó con fondos y recursos económicos.

[5] España no era ajena a estos movimientos, pero su urbanismo transitaba por otros caminos. España era en las últimas décadas del siglo XX ejemplo de un urbanismo expansivo en que se priorizaba la transformación de suelo rústico en suelo urbanizado, con poco rigor ambiental, con un modelo de baja densidad y gran ocupación de suelo y consumo de recursos. Estas políticas y prácticas respondían a otras prioridades y no a la de un modelo sostenible. Si en 2004 la Comisión Europea —Comunicación «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano»— establecía que el urbanismo sostenible debería ser la prioridad de los Estados miembros, España vivía la mayor “burbuja inmobiliaria” y la mayor transformación de suelo en siglos. Europa —confirmado en la Carta de Leipzig, 2007 y Declaración de Toledo, 2010— definirá una clara y rotunda apuesta por el modelo de ciudad compacta, densa, eficiente, mixta, frente a la ciudad dispersa o difusa, zonificada y socialmente segregada.

[6] La indudable importancia de las ciudades como actores en la lucha frente al cambio climático hace que esta sea una prioridad del urbanismo de siglo XXI. Lograr un modelo urbano en que se reduzcan la emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) está suponiendo para la Unión Europea una prioridad de sus políticas. Así la Estrategia 20-20-20 supone una reflexión para los países miembros sobre las emisiones de “sectores difusos” y ello conlleva una nueva mirada sobre el modelo de ciudad y ocupación del suelo, la movilidad o el consumo energético de los edificios. Lograr hábitos y usos más sostenibles en la ciudad es para la UE un elemento fundamental que aborda desde políticas sectoriales como el medio ambiente o la salud.

[7] Uno de los aspectos en que los que la UE no tiene que acudir al *soft law* sino que puede adoptar normativas para todos los países de la Unión es la eficiencia energética. Mediante distintas Directivas —Directiva 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2018/844/UE— se han regulado los requisitos mínimos que los edificios deben cumplir para ser considerados «edificios de consumo energético casi nulo» y poder reducir así el consumo energético en el segmento de la edificación en Europa. España ha traspuesto estas Directivas de forma incompleta e insuficiente, pues ni la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, ni el Código Técnico de la Edificación (2006), han definido correctamente qué se debe entender por ECCN. La LRRRU —hoy recogida en el TRLSyRU— introdujo medidas claras para favorecer la eficiencia energética de nuestro parque inmobiliario edificado, pero su éxito deberá ir acompañado de un importante apoyo económico a las mismas y de una concienciación social y de los agentes intervinientes en el proceso edificatorio.

[8] La importancia durante cuatro décadas, acelerada en la última del siglo XX hasta nuestros días, de los trabajos, documentos y comunicaciones de la Unión Europea, ha construido una política urbana común, una forma de entender la ordenación del territorio y la utilización del suelo que ha cristalizado de un *soft law* o derecho débil comunitario en normativas nacionales. El modelo urbano sostenible se ha hecho reconocible así como la preocupación por la regeneración urbana en vez de por la expansión urbana. Se trata de la consecución de un *urbanismo ecológico o ciudadano* en sustitución de un urbanismo entendido principalmente como factor de desarrollo económico y como proveedor de suelo apto para la edificación. Ese nuevo urbanismo propone un modelo urbano sostenible, y por tanto, que permita un desarrollo económico respetuoso medioambientalmente y cohesionado socialmente. Su concreción será un modelo de uso del suelo como recurso natural y no solo económico, y una propuesta de ciudad compacta, mixta,

inclusiva, integrada y socialmente responsable en que se busque la calidad de vida urbana, el disfrute de los derechos inherentes a la ciudad y la mejora social.

[9] No será hasta 2007 cuando la legislación estatal haga plenamente suya esa política urbana común e introduzca, en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible con vocación de convertirse en el nuevo principio rector de todas las políticas públicas relativas al suelo. En definitiva, en nuevo paradigma del sistema urbanístico español.

[10] El urbanismo y el planteamiento español del siglo XIX habían tenido como objetivos prioritarios el ensanche y la reforma interior de la ciudad. Esta dialéctica se mantiene en el siglo XX pero resulta cada vez mayor la preocupación por dar respuesta a la necesidad de construir nuevas viviendas, en gran medida de carácter social. Ello hace que desde la primera Ley sobre Régimen del Suelo en España (LS56) exista esa doble preocupación de ordenar el crecimiento de la ciudad y proveer de suelo asequible para la construcción de viviendas. El modelo urbano no será, por tanto, tan importante como el régimen de propiedad del suelo y la construcción de viviendas como factores de desarrollo económico y estabilidad social. Esto llevará a primar factores económicos y sociales sobre los ambientales y a un modelo desarrollista con gran consumo de recurso y suelo. Se opta más por hacer urbanizaciones que por hacer ciudad. Se opta por extender las ciudades —apoyadas en infraestructuras viarias que garantizan una movilidad mediante automóvil privado—, por consumir mucho suelo y por construir, primero, barrios o polígonos residenciales siguiendo las ideas del Movimiento Moderno; y ya en los últimos años del siglo XX, suburbios residenciales de baja densidad —ciudad jardín— mediante vivienda unifamiliar.

[11] El concepto de modelo urbano no había estado presente en nuestra legislación. Pero ello no quiere decir que las ciudades, los desarrollos urbanos, o los planes urbanísticos no hayan respondido, o aspirado, a un modelo urbano. El urbanismo —y el planeamiento— ha sido un instrumento técnico para dar forma a un modelo elegido social, política, económica y jurídicamente. Las ciudades han respondido a visiones, ideas o necesidades que se iban incorporando al acervo cultural y social. Y las leyes urbanísticas han servido a configurar esos modelos. En nuestro país las leyes urbanísticas del siglo XX acabaron muchos más preocupadas por las cuestiones y técnicas instrumentales relacionadas con el régimen de propiedad del suelo, los derechos y deberes de los propietarios y la gestión que por la construcción colectiva de un

modelo urbano y por el territorio entendido como un recurso natural. La ciudad como articulación de la convivencia, la diversidad y la pluralidad necesita no solo de normas y técnicas complejas. Necesita ideas y estrategias para lograr objetivos colectivos.

[12] Repasar los distintos modelos urbanos que durante los siglos XIX y XX han ido configurando la ciudad permite exponer algunas ideas importantes. La primera es que el urbanismo y el planeamiento del siglo XIX responden a una voluntad generalmente transformadora y expansiva de la ciudad existente. Será a finales del citado siglo cuando se comiencen a proponer las ideas más influyentes o relevantes sobre el modelo urbano. Destacaré la Ciudad Jardín de E.Howard, como forma de desarrollar la ciudad mediante la integración de lo urbano en el campo; y la ciudad región de P. Geddes entendiendo el desarrollo en clave territorial y no solo local. Pero sin duda alguna las ideas más influyentes se formularan ya en las primeras décadas del siglo XX y se plasmaran por el Movimiento Moderno en la Carta de Atenas (1933). La planificación, la zonificación de usos, la edificación abierta y en altura, las zonas verdes y el predominio de la movilidad motorizada, serán los elementos claves del modelo que se irá extendiendo primero por la Europa de postguerra, y posteriormente por todo el mundo. Este modelo abandona a su suerte los centros urbanos; construye grandes infraestructuras viarias; y ocupa mediante su urbanización mucho suelo para construir viviendas sobre el mismo. Será ya en los años 80 —durante décadas anteriores la crítica y contestación a este modelo fue un sentir minoritario que podemos ejemplificar en la lucha y libros de J. Jacobs o las ideas de H.Lefebvre— cuando comiencen a surgir críticas y modelos alternativos a este predominio hegemónico que se plasma en una ciudad dispersa, impersonal, repetitiva, y que es gran consumidora de recursos. Estas críticas tendrán una doble vertiente. Se centrarán así en la recuperación de la ciudad histórica como valor cultural pero también social, y del mismo modo en el interés por el proyecto urbano frente al plan. Estos proyectos urbanos —actuación en fragmentos de la ciudad o territorio— tienen en general un componente transformador y de desarrollo económico local. En esa época se plantean, a mi juicio, algunas ideas —B.Secchi— que preceden y anuncian el urbanismo sostenible como alternativa deseable. El modelo de ciudad funcional, fragmentada, segregada y dispersa comenzó a mostrar sus carencias y debilidades tanto sociales como ambientales a finales del siglo XX. Pero ello no parecía afectar al urbanismo español, que conoció en esas décadas sus años de mayor expansión y transformación de suelo en un proceso de urbanización y no de creación de ciudad.

[13] Si bien es verdad que no hubo un modelo formal dominante en el siglo XX, sí hubo uno hegemónico, y sobre todo hubo una idea dominante: la extensión de la ciudad más allá de la «ciudad construida». La preocupación principal del urbanismo no era cómo restablecer y mejorar los valores de la ciudad existente, sino cómo mejorar la calidad de vida de sus habitantes en nuevas extensiones de la ciudad, y cómo facilitar el acceso a la vivienda como parte del Estado de Bienestar. La expansión de la ciudad era sinónimo de desarrollo, de modernidad y de una vida mejor. Y si para ello había que construir cientos de kilómetros de autopistas y carreteras o transformar miles de hectáreas de campo en urbanizaciones suburbanas, —bien de viviendas unifamiliares (ciudad jardín) o bien de barrios con bloques uniformes e impersonales de pisos, en muchos casos de promoción pública—, esto no se cuestionaba. Y tanto las leyes urbanísticas como las políticas que estas conllevaban estaban al servicio de ese desarrollo casi incuestionable.

[14] La evolución de la ciudad ha respondido a distintos modelos y así ha favorecido la concentración y la dispersión, la mixtura y altas densidades con la segregación social y funcional, coexistiendo así la ciudad antigua, la industrial y la monofuncional. Uno de los rasgos más característicos de la ciudad actual es que encontramos formas, funciones y visiones no siempre compatibles, como por ejemplo la privatización creciente de la vida social urbana y social (grandes centros comerciales, parques temáticos, barrios privatizados y cerrados) con la puesta en valor del espacio público como elemento de identidad y calidad de vida urbana. Vemos de esta forma el entendimiento de la acción urbanística como una función pública, diferenciada de otras como la protección del medio ambiente, en la que debe prevalecer la función social y la utilización racional del territorio. Es por ello que a mi juicio la conciencia ambiental y la preocupación por las nuevas realidades climáticas, la inclusión del urbanismo en el bloque ambiental de la CE y la asimilación e interiorización del *soft law* europeo en esta materia, obligan a optar por un determinado modelo, tal y como pretendo argumentar en este trabajo.

[15] La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 es la ley que sienta las bases de nuestro sistema y Derecho urbanístico moderno. Fue una obra legislativa innovadora en la línea del urbanismo europeo. Supuso la plena y total publicación de la actividad urbanística. Sus preocupaciones principales eran la especulación del suelo y sus consecuencias en la construcción de viviendas y el desorden en la expansión urbana. Para ello sitúa en el centro de nuestro sistema el planeamiento urbanístico y establece un régimen jurídico del suelo en el que configura el derecho de propiedad como estatutario. El fracaso del objetivo de luchar contra la especulación del suelo, repetido en las siguientes leyes del suelo del siglo XX, fue evidente, pues

la ley ni pudo ni quiso convertir todo el suelo urbanizable en público, situando la propiedad privada en el centro del sistema. El sistema de planes que estableció, que hoy sigue esencialmente vigente, sobre todo la idea de plan general municipal, es el primer intento de definir un modelo urbano ordenado y racional para el desarrollo de la ciudad. Ya no se trata solo de un plano de alineaciones, sino que se va más allá y se busca una estructura urbana zonificada y con dotaciones y espacios públicos que confieran a la ciudad equilibrio y calidad residencial. Estos planes —normas jurídicas complejas— seguirán el ideario del Movimiento Moderno que marcará durante décadas nuestro modelo de desarrollo urbano.

[16] Las circunstancias económicas y sociales —Plan de Estabilización y Planes de Desarrollo de las décadas de los 60 y 70— hacen que la LS56 se vea muy pronto superada por la realidad. La necesidad de construir viviendas en las grandes ciudades para acoger a una creciente emigración interior, hacen que la figura del plan se vea desbordada. La complejidad de los instrumentos de planeamiento —así como la falta de experiencia, profesionales y medios— hacen que desde la Administración del Estado se acuda a otras figuras como las Actuaciones Urbanísticas Urgentes, la legislación de turismo o industrial para desarrollar viviendas o actividades económicas fuera de los planes urbanísticos. Ello supuso que la expansión urbana no respondiera a una idea o modelo de desarrollo urbano sino a la necesidad de proporcionar suelo para edificar sobre el mismo, sin las necesarias infraestructuras o dotaciones.

[17] Este modelo de crecimiento urbano, y una vez más la carestía del suelo y la vivienda, llevó a la necesidad de reformar la LS56. Se pretendía lograr planes más flexibles y menos complejos que combinaran ordenación y acción; fijar estándares urbanísticos de calidad urbana —zonas verdes, suelo para dotaciones públicas, etcétera—; profundizar en el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo, así como afianzar sus obligaciones en la transformación del suelo; mejorar el reparto de cargas y beneficios; y profundizar en la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas. Pero esta reforma legal ponía su atención principalmente en los instrumentos necesarios para la producción de suelo urbanizado, para la transformación de suelo, la extensión de la ciudad y la producción de nuevas viviendas mediante el modelo de suburbio o desarrollo periférico en el que predomina la movilidad motorizada y la zonificación.

[18] La influencia de la LS75 y TRLS76 es clave para entender nuestras ciudades y desarrollos urbanos, pues hasta la primera década del siglo XXI ha sido el modelo imperante. Las

leyes de 1992 y 1998 fueron reformas —esencialmente en aspectos de gestión, programación y régimen de derechos y deberes la primera, y en medidas tendentes a la liberalización de suelo la segunda— pero no incidieron ni en los instrumentos de planeamiento ni en la idea de ciudad. El plan es una poderosa herramienta que disciplina el crecimiento urbano. La nueva visión del territorio como un recurso natural, la obligación de definir la estructura general y la incorporación de los estándares, van a servir para definir un modelo de ciudad. Tendremos así una estructura básica, pero no cerrada ni terminada, sino en proceso de desarrollo sobre un esquema general bastante aproximado, de cómo se debe ocupar el territorio y cómo debe ser la ciudad resultante. En ese esquema, por primera vez, puede haber partes del territorio que se excluyan del proceso de transformación urbana por sus valores naturales aunque esa no será la tendencia del planeamiento. El plan ya no es una imagen cerrada y terminada de la ciudad como en la LS56. Deberá contemplar un conjunto de sistemas que constituye el modelo urbano. La idea de ciudad no se entiende sin los sistemas básicos que soportan y hacen posible su actividad. El plan debe proponer, elegir, un modelo urbano tras haber ponderado distintas alternativas. Así el planificador no puede adoptar la alternativa que más le guste o interese de forma intuitiva, sino la que mejor responda a unos fines y objetivos prefijados en función de los que se valora. Las decisiones de planeamiento, sobre todo en lo que a la clasificación de suelo urbanizable concierne, aunque discrecionales, habrán de ser teóricamente coherentes y congruentes con las previsiones de crecimiento y necesidad de viviendas.

[19] El TRLS76 introduce dos novedades importantes para definir el modelo urbano. De una parte la importancia de la Memoria. La administración debe exponer en la misma los fines y objetivos del plan, las alternativas analizadas, la ponderación de las mismas y la ordenación elegida y las razones que le han llevado a ello. Y de otra, la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Si bien con carácter potestativo, el art. 116.1 RPU establece que previamente a iniciar la elaboración de cualquier plan de ordenación, la administración pueda recoger sugerencias y opiniones de los vecinos sobre la ordenación futura de su ciudad. Por primera vez se intenta legitimar la ordenación y el modelo urbano por la participación de los ciudadanos en su elaboración. A ello no es ajeno el movimiento vecinal que en los años 70, final del régimen franquista, comienza tener una presencia pública importante. Ello supone la reivindicación primero de mejoras urbanas básicas (la reubicación de las viviendas chabolistas, la urbanización del barrio o la exigencia de dotaciones concretas) y después de otro modelo de ciudad y desarrollo residencial.

[20] La constitución de los primeros ayuntamientos democráticos en 1979 —gobernados en muchas ciudades por los partidos de izquierdas que hacen suyas las reivindicaciones vecinales— y la crisis económica derivada de la «crisis del petróleo de 1973», hacen que el urbanismo comience a fijar sus preocupaciones no en la extensión de la ciudad sino en la ciudad misma. Los planes generales y el suelo urbanizable comienzan a dar paso a los planes especiales de reforma interior y a las actuaciones de mejora de la urbanización —en muchos casos simplemente a la urbanización— y a la construcción de infraestructuras, espacios verdes y dotaciones públicas en el suelo urbano. El TRLS76 dotaba de más herramientas e instrumentos para desarrollar el suelo clasificado por el plan como urbanizable, la transformación del suelo rural en urbanizado, pero no contenía herramientas suficientes para la transformación de la ciudad construida —suelo urbano—. Se puede afirmar que el TRLS76 posibilitaba imponer un modelo de desarrollo urbano muy razonable, equilibrado y con calidad urbana —mediante los estándares urbanísticos— pero también podían resultar ciudades impersonales, carentes de calidad urbana y, sobre todo, insostenibles por el consumo de recursos de las mismas.

[21] La promulgación en 1978 de la Constitución Española va a suponer un cambio del marco jurídico del sistema urbanístico. De una parte las bases conceptuales en las que se asienta y de otra la distribución competencial del Estado. Los Pactos de la Moncloa de 1997 sentaron las bases para este cambio que se vería reflejado en los artículos 45,46 y 47 de la CE, —«bloque ambiental» de la Constitución—. La Constitución va a fijar para el urbanismo tres objetivos: derecho a la vivienda, impedir la especulación y la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. El suelo se entiende como un recurso natural que debe utilizarse conforme al interés general. Estos objetivos son parte de la utilización racional del suelo y de la prevalencia del interés general, por lo que además las políticas públicas que tengan que ver con el suelo y el territorio deberán enmarcarse en los principios de un Estado social. Derivado de este mandato constitucional, los poderes públicos adoptan la función de ordenación de los desarrollos urbanos y la construcción con fines de uso social, lo que supone adoptar un modelo de ciudad, de desarrollo urbano, que responda a esos principios constitucionales. También se reconoce el derecho de propiedad que seguirá siendo pieza esencial del sistema urbanístico, pero la Constitución no lo configura como un derecho absoluto. La función social delimitará el derecho de propiedad de acuerdo con las leyes, y por tanto la legislación urbanística estatal puede configurar el contenido del mismo y precisar sus facultades. El urbanismo, progresivamente tras la promulgación de la Constitución, va a incorporar como elemento esencial de su actividad la utilización racional del recurso suelo, llegando a su

formulación más completa en las legislaciones autonómicas y finalmente en la LS07. La sostenibilidad y la ordenación territorial y urbana van a ser indisociables desde la CE, sintetizando la política económica, social y ambiental en una actividad que debe ser dirigida hacia un concreto modelo de desarrollo.

[22] La importancia de esta nueva idea del urbanismo la manifiesta el Tribunal Constitucional al analizar la competencia sobre urbanismo la STC 61/1997 (FJ 1º B) 6). Así define el urbanismo como disciplina jurídica que no se limita o circunscribe al derecho de propiedad del suelo, sino como «políticas de ordenación de la ciudad», como una actividad pública integral e integradora de otras disciplinas sectoriales, cuya finalidad es:

«determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo...».

Desde la promulgación de la Constitución de 1978, la discrecionalidad en la elección de un modelo urbano y territorial, cuestión cada vez más acotada por la doctrina jurisprudencial, se debería ver prácticamente circunscrita al modelo de desarrollo urbano sostenible. Este deberá garantizar: la utilización racional del recurso suelo, de acuerdo con el interés general para impedir la especulación; y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas y a una vivienda digna y adecuada.

[23] La otra gran novedad que supone la Constitución —quizás la más trascendente desde el punto de vista práctico— es la nueva distribución competencial derivada de la descentralización del Estado. Del juego de los artículos 148 y 149 CE, las Comunidades Autónomas «pueden asumir competencias exclusivas [en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda]» [STC 61/1997, FJ 1º B) 5], si bien esta competencia deberá coexistir con las que ostenta el Estado en virtud del art. 149.1 CE. Todas las CCAA entendieron en sus Estatutos que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda eran competencia de las mismas. Si bien en un principio no legislaron sobre urbanismo —salvo algunos aspectos puntales—por aceptar como suficiente la legislación estatal, ya en la década de los 90 — y tras la LS90 y TRLS92— se aprobaron leyes por algunas CCAA. Pero será a partir de 1997 cuando se produzca una eclosión del Derecho urbanístico. Las primeras leyes autonómicas no alteraron en esencia el modelo de desarrollo urbano del TRLS76 ni las figuras de planeamiento urbanístico.

[24] La reforma de la LS90 y TRLS92 —declarados muchos de sus artículos inconstitucionales por la STC 61/1997— supuso un intento de dotar al urbanismo de más y mejores instrumentos para la gestión y la programación, con el objetivo, una vez más, de disminuir el precio del suelo y facilitar la construcción de viviendas. La reforma de 1990 va a transformar nuestro Derecho urbanístico, pero no el sistema urbanístico, pues su contenido esencial van a constituirlo la posición jurídica —los derechos y deberes— del propietario y las técnicas o instrumentos de intervención en el uso y mercado del suelo, esencialmente en el suelo urbano. Sin embargo no deja de sorprender que a finales de los años 80, cuando se elabora la Ley, nada se diga de un planeamiento urbanístico que no estaba dando respuesta a las necesidades de los municipios en la disposición de suelo apto para la edificación. La LS90 sí introduce una importante novedad en el Plan General, y es el conferir carácter normativo a la programación —Programa de actuación— con la idea de obligar a la transformación del suelo y su puesta en el mercado. El legislador lleva a su máxima expresión los mandatos constitucionales de la función social de la propiedad y los principios y derechos del art. 47 CE, de tal suerte que el artículo 1 LS90 (art. 5 TRLS92) establece con total claridad que la «función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas de adquisición y condiciona su ejercicio». Para definir el modelo urbano tiene más importancia lo relativo a la gestión del suelo urbano: las actuaciones asistemáticas (art. 44 a 51 TRLS92), la generalización de la técnica de la equidistribución en suelo urbano mediante el aprovechamiento tipo (art.33 TRLS92), y la obtención de terrenos dotacionales mediante transferencias de aprovechamiento (art. 57 a 62 TRLS92). Pero ello va a complejizar los planes más si cabe, y los va a hacer mucho más técnicos y alejados de la que debería ser su función de definir un modelo urbano.

[25] Durante la vigencia del TRLS92 se aprueban dos leyes autonómica que van a ser muy importantes por su influencia y efectos posteriores. Me refiero a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) de la Comunidad Valenciana; y Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística del País Vasco —*Ley Maturana*—. La primera supone un cambio radical en el entendimiento de la función pública de urbanizar y la gestión del urbanismo al establecer como modelo de gestión la concurrencia pública mediante la figura del Agente Urbanizador. Ello va a significar también una auténtica «privatización» —posiblemente no deseada— de muchos planeamientos y desarrollos urbanos y una gran amplitud del suelo urbanizado en esa Comunidad. La *Ley Maturana* —así como la Ley Foral 10 /1994, de

30 de julio— son pioneras en introducir la obligación de reservar en los planes generales municipales suelo residencial destinado a vivienda de protección pública con el objeto de garantizar suelo para satisfacer el derecho a la vivienda. Esta obligación constituye una novedad muy importante en la sostenibilidad social de los planes.

También se abre, en 1993, un intenso debate sobre la liberalización del suelo, con efectos posteriormente muy acusados sobre el territorio. El Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo urbano (1993) y las conclusiones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo convocada por el Ministerio, que finalizó sus trabajos en noviembre de 1994, suponen dos visiones radicalmente opuestas sobre el suelo, su propiedad, y el urbanismo que van a «enfrentarse» durante una década.

[26] La LRSV de 1998 y la Ley 10/2003 suponen un intento de dar un profundo giro liberalizador del suelo. El objetivo no es otro que lograr suelo más barato mediante una mayor clasificación del mismo —el «todo urbanizable»—, que ponga más suelo en el mercado. Se convierte el suelo urbanizable en residual y por tanto se puede transformar y urbanizar. Del mismo modo se intenta evitar rigideces del planeamiento para hacerlo más ágil y flexible, cosa que no está en manos del Estado por no ser el planeamiento materia de su competencia. Estas ideas se plasman en la LRSV, si bien sus efectos y resultados no son para nada aquellos a los que aspiraba. Curiosamente sería a partir de 1997 y hasta 2007 cuando más viviendas se construyeran en España, pero también cuando más creciera el precio del suelo y la vivienda. Los efectos de las legislaciones liberalizadoras no fueron los esperados por sus impulsores, si bien coadyuvaron a otros factores más importantes para contribuir a un desarrollo económico que fue denominado de «milagro español» y que concluyó con la mayor crisis conocida. La LRSV ya no fue una ley urbanística sino que fue una ley sobre el régimen de propiedad del suelo y su valoración, pero que pretendía tener un efecto muy importante en el modelo urbano, y de hecho permitió un modelo expansivo, de predominio de la ciudad dispersa mediante suburbios de baja densidad, grandes infraestructuras y gran consumo de suelo.

[27] La LRSV parte de la idea de que la clasificación como suelo no urbanizable debe ser reglada. Solo será suelo no urbanizable, y por tanto no objeto de posible transformación y urbanización, el que reúna determinadas características que lo hagan merecedor de protección. El debate principal giró en relación a la posibilidad de clasificación como suelo no urbanizable a aquellos que el planificador considerase genéricamente «inadecuadas para el desarrollo urbano».

Esta posibilidad permitió a las legislaciones autonómicas, inicialmente, mantener una salvaguarda de un determinado modelo urbano menos expansivo. En el año 2000 el legislador estatal suprimió el inciso del art. 9.2 LRSV que permitía esta salvaguarda, pues a su parecer restringía la oferta de suelo y generaban una importante rigidez al sistema. En 2003 (Real Decreto-Ley 10/2003) el Estado volvió a incluir la inadecuación para el desarrollo urbano como motivo de clasificación como suelo no urbanizable.

El TC había considerado, en la sentencia 164/2001, constitucional el art. 9.2 al no imponer un concreto modelo urbanístico, pero reconoció la posibilidad del legislador autonómico de ampliar el concepto o régimen del suelo rústico. En general las leyes autonómicas intentaron mantener esta posibilidad de salvaguarda del suelo rústico y contención del desarrollo urbano. Los planeamientos elaborados esos años, muchos de ellos todavía vigentes, clasificaron, a mi juicio, suelo urbanizable de forma excesiva, injustificada e innecesaria, si bien aún no fueron tan radicales como pretendía el legislador estatal. Pero lo cierto es que durante los años de vigencia de la LRSV (1998-2007) la clasificación como suelo urbanizable, mediante el planeamiento general o mediante instrumentos de ordenación del territorio —en los que va a predominar el proyecto urbano frente al plan—, y la urbanización de suelo fue una constante imparable y de consecuencias irreversibles en muchos casos. En esa década se construyeron más de 5,5 millones de nuevas viviendas.

[28] Los ejemplos del desarrollo del planeamiento urbanístico en la última década del siglo XX y primeros años del XXI nos muestran la crisis del planeamiento entendido como la definición colectiva de modelo de ciudad y de convivencia a largo plazo. El plan como un programa-estrategia de actuación a medio y largo plazo o el plan como un dibujo ideal de la ciudad futura, se ve sustituido por el plan como suma de proyectos urbanos y por documentos preocupados por la gestión y la equidistribución mediante complejas técnicas urbanísticas. Se opta en estos años más por modificar los planes de los setenta y ochenta que por acometer la revisión de los mismos. Aunque conceptualmente el discurso de la sostenibilidad comienza a aparecer y se continúa con la idea de regeneración y mejora de la ciudad construida en cuanto a sus equipamiento y dotaciones (planes de los años ochenta), por lo general los planes contemplan crecimientos excesivos y sobredimensionados a sus necesidades reales en cuanto a suelo a transformar y las viviendas a edificar. Es cierto que algunas Comunidades Autónomas estarán especialmente afectadas por este fenómeno, pero en general el modelo que se adoptaba era de un desarrollo expansivo, de bajas densidades y gran consumidor de suelo periférico a la ciudad

construida. Pero ello no logró ni moderar ni limitar el precio del suelo y la vivienda. Al contrario, se creó una «burbuja inmobiliaria» —no solo causada por la LRSV— que explotaría en 2007-2008 con devastadoras consecuencias y que reclamaba un cambio profundo del sistema urbanístico.

[29] La Ley 8 /2007, de Suelo, supone la incorporación a la legislación básica estatal de los principios del urbanismo sostenible, del modelo de desarrollo urbano construido por el *soft law* europeo. Este cambio de paradigma se basa en el entendimiento del desarrollo urbano como parte del «bloque ambiental» de la CE, y por tanto sus fundamentos ya no serán tanto la regulación del derecho de propiedad o el hecho de entender el suelo y la vivienda como un recurso socio-económico. Así, la idea de situar en la centralidad del sistema el principio de desarrollo urbano sostenible y configurar un amplio catálogo de derechos y deberes de la ciudadanía en relación al territorio, suelo y ciudad, significa un cambio fundacional y estructural del Derecho urbanístico.

Desde 2007 el modelo de desarrollo urbano sostenible no es una alternativa del legislador autonómico o del planificador, sino que será el único modelo posible para los planes urbanísticos. El legislador pretende desplazar el concepto radicalmente expansivo de nuestro sistema urbanístico, apostando por la regeneración de la ciudad existente frente a nuevas transformaciones de suelo. El *desarrollo sostenible* se convierte en el siglo XXI en una realidad social y cultural que debe ser tenida en cuenta por el Derecho en todas sus manifestaciones. Por ello entiendo que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible —como manifestación en el territorio del principio general de desarrollo sostenible— se ha incorporada a nuestro sistema jurídico-urbanístico como un principio general de Derecho con todos sus efectos y consecuencias. El artículo 45 CE constitucionaliza el principio general de la sostenibilidad, y más concretamente, junto con los artículos 46 y 47 CE, el *principio del desarrollo territorial y urbano sostenible*. Pero ello no quiere decir que el artículo 2.2 de la LS08 —hoy art. 3.2 TRLSyRU— no contenga unas declaraciones generales y abstractas necesitadas de una concreción normativa para que las mismas pueden desplegar su eficacia. Así, el hecho de que las políticas públicas relativas al territorio y suelo deban armonizar la «igualdad de trato entre mujeres y hombres» o «la salud y seguridad de las personas y la protección del medio ambiente» es un componente del principio que deberá dotarse de un contenido normativo, ya sea mediante normas sectoriales o en las legislaciones autonómicas. El legislador parece hacer una declaración

de intenciones y de voluntad de difícil cuestionamiento, pero quizás de poca eficacia si no se desarrolla o no se entiende el principio en su conjunto como principio general del Derecho.

[30] De la conjunción de una serie de principios constitucionales —recogidos en los artículos del bloque ambiental pero no exclusivamente—, el legislador construye un derecho a la ciudad que corresponde al estatuto general y universal: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida; el deber de los poderes públicos de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación; el derecho a la salud; derecho a la participación en los asuntos públicos; derecho a la igualdad; etcétera.

La LS07 configura por primera vez en nuestro Derecho urbanístico: «un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo». Este estatuto se conforma en tres estratos o círculos concéntricos, como dice la EM: la ciudadanía en general, la iniciativa privada para la actividad urbanística, y la propiedad del suelo. La Ley enuncia los derechos, si bien su ejercicio se remite a su «legislación reguladora». Parece, por tanto, que son derechos sin una eficacia directa e inmediata, que por tanto no podrán ser exigibles ante los poderes públicos en tanto que otra normativa posterior —que en muchos casos deberá ser legislación de las CCAA— los incorpore y convierta en auténticos derechos efectivos y reales, como ya vienen haciendo algunas normas autonómicas tanto urbanísticas como sectoriales.

[31] Los tres derechos del status de ciudadano que a mi juicio configuran los elementos esenciales de este principio de desarrollo urbano sostenible por ser, junto con el apartado c) del punto 2 del art. 2, los que configurarán un concreto modelo de ciudad sostenible son: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada como elemento de cohesión social; el derecho a un medio ambiente urbano de calidad y al acceso —y uso— de las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y espacio público (*derecho a la ciudad*); y el derecho a la participación y transparencia en la ordenación y planificación territorial y urbanística. La STC 141/2014, al analizar la constitucionalidad del artículo 2 LS07, resolvió la desestimación de la tacha de inconstitucionalidad pretendida por entender que el Estado tiene plena competencia ya no solo

para enunciar el principio de desarrollo sostenible, sino también para «darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo», y ello en base a los arts. 149.1.13 y 23 CE. [FJ 6 B)]. El Estado no puede imponer un determinado modelo territorial, pero sí puede

«incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas [CCAA] han de respetar. Dentro de estos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente...».

[32] *El derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible* [art. 4 a) LS07] no configura en exclusiva el modelo de ciudad pero es un elemento esencial, junto con el derecho a la ciudad, de la sostenibilidad. La sostenibilidad social —o la cohesión social— de un desarrollo urbano se logra cuando el mismo posibilita la convivencia y la urbanidad, no solo la urbanización, en ciudades mixtas, complejas y densas en conocimiento, y para ello es imprescindible que en las mismas la vivienda no sea un bien solo económico de inversión o especulación sino que sea un bien de uso, accesible para la mayoría de la población. El reconocimiento del mismo como un derecho subjetivo no resuelve la complejidad del mismo en cuanto a cómo hacerlo efectivo. Las políticas de vivienda desarrolladas y proclamadas desde 1956 han sido políticas de construcción de vivienda protegida en régimen de propiedad, más como factor de estabilización social y desarrollo de la economía que como forma de cumplir el derecho de acceso a la vivienda que deberá encontrar nuevos cauces.

Un intento de avanzar en esa línea es el establecimiento de una reserva legal para vivienda protegida en todo el territorio nacional como criterio básico de utilización del suelo, artículo 10 b) LS07, así como que la distribución de la localización de la reserva sea respetuosa con el principio de cohesión social. Esta reserva se establece como obligatoria en las actuaciones de urbanización —algunas CCAA como Navarra o País Vasco también la hacen obligatoria en actuaciones en suelo urbano—. La STC 141/2014 [FJ 8 A)] resolvió cualquier duda en cuanto a que la reserva de suelo del art. 10 b) LS07 suponía un invasión competencial por imponer una determinada política en materia de vivienda a las CCAA. La ley lo que realiza es una concreción del criterio de utilización racional de los recursos naturales del art. 45 CE y «que conecta igualmente con las modernas e innovadoras ideas de sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y urbano que el legislador estatal ha recogido en la ley».

[33] *El derecho a un medio ambiente urbano de calidad y al acceso* —y uso— de las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y espacio público (*derecho a la ciudad*) se deberá concretar en la legislación autonómica, sectorial, la jurisprudencia y la práctica urbanística —el planeamiento—. Pero la preocupación por los efectos del cambio climático ya no solo para el medio ambiente sino también para la salud de las personas, está generando una preocupación creciente por aspectos como la movilidad, la accesibilidad universal o la eficiencia energética de los edificios, que se incluyen en este *derecho a un medio ambiente urbano*.

[34] *El derecho a la información y a la participación de los ciudadanos* en la ordenación y la planificación urbanística se garantiza en el art. 3.2 c) y se reconoce como derecho del ciudadano en el art.4.c), d) y f) LS07. Pero el texto legal elevó a derecho subjetivo el acceso a la información urbanística y a la participación pública como un trámite esencial en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes, sin dejar margen alguno a la interpretación. Ni a la participación activa y real, no solo como información pública, sino en la construcción del planeamiento como forma de legitimación democrática del mismo, y como forma de prevenir la lacra de la corrupción. En el trámite parlamentario de la LS07 se mostró una especial preocupación por el fenómeno de la corrupción urbanística que ya en 2007 comenzaba a ser más que preocupante en la sociedad española. Para ello se intentó dotar de mayor transparencia al urbanismo, así como de mayor rigor en aspectos como la evaluación medioambiental, la sostenibilidad económica, los riesgos naturales del territorio o los recursos hídricos que evitasen actuaciones insostenibles. Del mismo modo se introdujeron en el planeamiento instrumentos de seguimiento y evaluación aunque todavía débiles.

[35] Con la Ley 2/2011 de Economía Sostenible se dio un nuevo paso para avanzar en las políticas de renovación urbana frente al modelo de expansión de la urbanización. La Ley 2/2011, y la más importante LRRRU de 2013, fueron leyes sectoriales con objetivos y finalidades concretas en la mejora urbana y de la edificación, que complementaban el modelo de desarrollo urbano sostenible previsto en la LS07. Los retos sociales y ambientales a los que responde la LRRRU son «exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible» y que proceden del *derecho débil* de la Unión Europea o de compromisos internacionales asumidos por España tales como la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano o la Declaración de Toledo. Es cierto que algunos de sus preceptos iban a crear disfunciones en cuanto al modelo urbano sostenible que preconizaba el TRLS08, pero la LRRRU complementó y dio más

contenido al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible —tanto al modificar el art. 2 TRLS08 como con el art. 3 LRRRU—.

Los objetivos de la LRRRU no pueden ser más explícitos: potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; favorecer la reconversión y reactivación del sector de la construcción; y fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad de la edificación y del suelo acercando nuestro marco normativo al europeo. La Ley establece herramientas para la (i) intervención en los tejidos urbanos existentes y para (ii) favorecer la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción. El art. 3 LRRRU tiene como voluntad concretar los fines comunes de las políticas públicas «para un medio urbano sostenible, eficiente y competitivo», es decir, para las actuaciones en suelo urbanizado. Pero esa concreción se limita a formular objetivos de la política urbana sin dotarlo de contenido obligacional concreto que se deba incorporar en los planes. La coexistencia del TRLS08 y la LRRRU llevó a una nueva refundición, en algún aspecto algo artificial. El TRLS08 es una norma generalista y transversal que afecta a toda clase de suelo, se encuentre en la situación en que se encuentre, mientras que la LRRRU es una ley con un marcado carácter económico y sectorial, que afecta esencialmente al suelo urbanizado.

[36] El vigente artículo 3 TRLSyRU va a resultar una completa descripción del contenido del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, completándolo con las políticas públicas que se deberán desarrollar en el medio urbano (suelo urbanizado) resultado de los artículos 2 TRLS08 y 3 LRRRU. A mi juicio —con las críticas que ya he manifestado por su falta de disposiciones y medidas concretas que lo hagan efectivo y aplicable, más allá de buenas intenciones y declaraciones— este precepto se quiere constituir, junto con los artículos 5,6 y 7 TRLSyRU, en la auténtica clave de bóveda del sistema urbanístico español. A la luz de estos artículos se deberá analizar y aprobar cualquier activación pública privada en el territorio. El paradigma del modelo urbano sostenible se convierte ya no en un principio informador derivado del *derecho débil*, sino en norma jurídica esencial, derivada del bloque ambiental de la Constitución y superadora de las ideas y de los principios desarrollistas que habían marcado nuestro sistema desde 1956, e incluso desde el siglo XIX y las primeras leyes de Ensanche. Quizás el carácter de esa norma jurídica sea excesivamente general y haya quedado falto de concreción —que debe completarse por la legislación autonómica y la práctica como ya se viene haciendo—. Pero lo que no se puede negar es la clara voluntad desde 2007 de ir reafirmando y completando el principio.

[37] La Constitución de 1978 opta por un modelo de descentralización territorial, política y administrativa mediante el Estado autonómico, posibilitando que las CCAA asuman las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Así lo hacen en sus Estatutos como competencias exclusivas. Ello supone que el Estado solo podrá influir en el urbanismo y en la vivienda mediante competencias de tipo horizontal o sectorial que sí le corresponden, como la protección del medio ambiente o las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derecho de propiedad,... Esta nueva realidad tuvo escasa aplicación legislativa en los primeros años, pues las CCAA mantenían el TRLS76 como norma común. Será a raíz de la promulgación de la LS90 y TRLS92 cuando comience la actividad legislativa autonómica en materia urbanística. Pero el hecho decisivo de la eclosión legislativa de nuestro sistema será la STC 61/1997, de 21 de marzo. La doctrina que el TC estableció es que una vez que todas las CCAA habían asumido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo como exclusivas, el Estado no tenía título para legislar para ellas con carácter supletorio. Pero la Sentencia supuso también una nueva mirada hacia el urbanismo, ya no tanto como reflejo del estatuto del derecho de propiedad del suelo sino como algo mucho más complejo: como un hecho social o colectivo de cómo organizar la ciudad y el territorio, en el que confluirán distintos derechos, agentes y realidades. Esa nueva visión colectiva del urbanismo y su ubicación constitucional en el bloque ambiental, será lo que permitirá al legislador estatal acudir a títulos horizontales tan importantes como la protección del medio ambiente para configurar un nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible a partir de 2007, y recuperar, si no la capacidad legislativa, sí la iniciativa en la definición de la política urbanística y territorial.

[38] La actividad legislativa desde finales de los años 80 hasta nuestros días ha producido *cuatro generaciones* de leyes autonómicas urbanísticas, en un continuo proceso legislativo de las CCAA en esta materia así como sobre vivienda. La actual generación de leyes —*cuarta generación*— ya no solo está constituida por leyes urbanísticas que regulan desde su competencia plena los tradicionales aspectos del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, así como el régimen del suelo y el estatuto de propiedad del mismo. Todas asumen —con mayor o menor intensidad y desarrollo— el principio de desarrollo urbano sostenible e incorporan las políticas de regeneración urbana y otros aspectos como la participación ciudadana en el urbanismo o la cohesión social. Una característica de la legislación autonómica (salvo importantes excepciones como la legislación valenciana de 1994, algunas figuras de gestión urbanística, instrumentos de planeamiento o instrumentos para favorecer la vivienda protegida)

es que estas no venían siendo muy creativas. Generalmente se ha producido una adaptación o seguidismo de la legislación estatal. Pero en las últimas leyes aprobadas sí que se aprecia una mayor intensidad innovadora en aspectos relacionados con la sostenibilidad y el modelo urbano.

[39] La legislación de Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura o Baleares son — como Cataluña o País Vasco antes de 2007— algunos ejemplos de plena incorporación del principio de desarrollo urbano sostenible en la legislación urbanística, y también de cómo esta los desarrolla, completa y sitúa realmente en la base de un sistema que quiere ser innovador. Todas las leyes autonómicas, tras el 2007, sitúan al urbanismo en el citado *bloque ambiental* y orientan su actividad a lograr los derechos recogidos en los artículos 45, 46 y 47 de la CE. Así, por ejemplo la Ley 4/2017, de Canarias, asume plenamente el principio de desarrollo sostenible como nueva norma rectora de su actuar en el territorio y entiende el urbanismo como una parte del medio ambiente o bloque ambiental. Son aspectos destacados la amplia regulación que da a la participación ciudadana, de carácter previo y consultivo, en los instrumentos de planeamiento; el carácter excepcional que se confiere al suelo urbanizable; o la posibilidad de revisión de la clasificación de suelo urbanizable no sectorizado contenido en los planes vigentes si no responden a necesidades precisas. Como en la legislación Valenciana o Extremeña, la ley Canaria diferencia claramente dos tipos de planes de carácter general. Los que contienen la ordenación estructural y la pormenorizada. Los planes generales de ordenación solo tendrán como contenido obligatorio mínimo la ordenación estructural, si bien la amplitud de las determinaciones de ordenación estructural supone que el plan definirá mucho más que el modelo territorial y urbanístico.

[40] El título de La Ley 11/2018, de 21 de diciembre de, Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura ya es en sí mismo toda una declaración de principios al referirse al urbanismo como sostenible. La Ley es toda una asunción y alineación de la Comunidad Autónoma con los objetivos 2020 contra el cambio climático, la Declaración de Quito (ONU Hábitat III, 2016) y la Nueva Agenda Urbana que se verá plasmado en el artículo 10 de la Ley como criterios de Ordenación Sostenible; y el Convenio Europeo del Paisaje. Extremadura también opta por dissociar el planeamiento general en el Plan General Estructural que define el modelo territorial y urbano del municipio y tiene un importante contenido estratégico si bien también urbanístico. Y el Plan General Detallado que desarrolla las determinaciones del anterior pormenoriza las medidas adoptadas para la consecución de los Criterios de Ordenación Sostenible. Esta fórmula apunta en la dirección necesaria para superar el

modelo de planeamiento ineficaz que hoy padecen la mayoría de las CCAA. Pero habrá que ver cómo se comportan los Planes Generales Estructurales ante elementos externos como la práctica y costumbre de los técnicos redactores y de las administraciones que los deben informar. Si se asume ese carácter más estratégico del Plan no cabe duda acerca de que la medida puede resultar positiva y resolver buena parte de los problemas actuales del planeamiento urbanístico y su fragilidad jurídica en especial.

[41] La Ley 12/2017, de Urbanismo de las Islas Baleares, es otro ejemplo de plena sintonía con el cambio de rumbo hacia el urbanismo sostenible dado en 2007 por el Estado, al optar por un desarrollo urbano sostenible y cohesionado, en que incluye «la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano». También limita la clasificación de suelo urbanizable al necesario y justificado para garantizar el crecimiento poblacional y desarrollo económico. Introduce entre la documentación del plan general para las determinaciones estructurantes —también lo diferencia del plan de ordenación detallada— una memoria social que evaluará el impacto de la ordenación urbanística en función del género y respecto a colectivos sociales que requieran atención específica como inmigrantes o personas mayores.

[42] La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley 1/2019, de febrero, constituye a mi juicio la norma autonómica más innovadora y completa para hacer efectivo un urbanismo sostenible e intentar dotar de contenido efectivo a elementos del modelo tan inconcretos y voluntaristas como el «urbanismo de género». Esta norma es un buen ejemplo de cómo el *derecho débil* se ha convertido en ordenamiento positivo. En 2019 se incorpora una definición, la primera en nuestras leyes autonómicas, del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible. La evolución del urbanismo, y por ende, del Derecho Urbanístico, desde 2007 parece ampliar sus competencias y funciones. Ello está suponiendo también una mayor complejidad y sobre todo una mayor inseguridad jurídica al deber incorporar los planes urbanísticos cuestiones como la perspectiva de género —arts.12 y 13 y Anexo XII—, que pueden resultar tan excesivas al urbanismo que supongan una nueva complicación para un planeamiento al que cada vez se le requiere que cumpla más funciones. El plan general estructural contendrá objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad que darán credibilidad al planeamiento y posibilitarán su seguimiento.

La LOTUP fue pionera en la diferenciación entre plan general estructural y plan de ordenación pormenorizado. La Ley prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, muy en la línea de la LRRRU, «apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelo no transformados». La justificación mediante parámetros objetivos de la clasificación de suelo urbanizable es otra novedad muy importante de la Ley Valenciana. Se «justificarán mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana». Ya no depende de un municipio clasificar suelo en base a su deseo o voluntad, sino que deberá justificar su opción en atención a sus posibilidades estratégicas que deberán coincidir con las de la Comunidad.

[43] Tres comunidades tan importantes como Cataluña, País Vasco y Andalucía, no han aprobado nuevas leyes urbanísticas tras 2007. La razón, al menos en las dos primeras —Ley 2/2002, hoy texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010 y Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco—, es que ya contaban, antes de la LS07, con normativa que situaba el principio y el modelo de desarrollo sostenible como la base del sistema. Así, en 2002 y 2006 convierten en norma legal lo que hasta esa fecha era *soft law*. En las leyes de los primeros años del siglo XXI la referencia al desarrollo sostenible se utiliza como expresión más dialéctica que efectiva dentro de los objetivos y fines de la actividad urbanística. Así la legislación catalana exige que el suelo urbanizable sea proporcionado a las previsiones de crecimiento, pero permite que los planes de ordenación urbanística municipal distingan entre sectorizado y no sectorizado, algo que a mi juicio es una de las claves para definir un modelo poco sostenible y que fomente más bien la expansión urbanística innecesaria. Parece que la preocupación por que los planes respondan realmente al objetivo de sostenibilidad se refleja en una serie de aspectos documentales o justificativos, y así se exige la memoria social, un programa de participación ciudadana o indicadores de crecimiento.

[44] La legislación del País Vasco sí introdujo novedades importantes en relación a la clasificación de suelo y la ordenación urbanística al reconocer la relación entre la clasificación de suelo urbanizable y el principio de sostenibilidad estableciendo previsiones de crecimiento de los municipios —llevadas a la práctica mediante los Planes Territoriales Parciales de las 15 Áreas Funcionales del País Vasco—. Esto condiciona el suelo urbanizable y la capacidad residencial futura. También se incluye como novedad para favorecer el cumplimiento del derecho de acceso

a la vivienda la calificación de suelo como equipamiento comunitario con destino a alojamientos dotacionales incluso en suelo urbano consolidado.

[45] La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía situó entre sus objetivos de forma muy rotunda la apuesta por la calidad de vida de las ciudades y los ciudadanos y ciudadanas, el desarrollo sostenible y la mejora de la ciudad existente; la participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia; así como por la simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento. Este último objetivo no lo logró. Los contenidos requeridos a los Planes General de Ordenación Urbana y los requisitos de tramitación e informes necesarios para su aprobación, abocan a planes de muy difícil elaboración, más compleja tramitación y aprobación, y con gran inseguridad jurídica si son impugnados. Resulta de gran trascendencia para el modelo de desarrollo urbano futuro de los municipios andaluces el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, de Andalucía, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Este instrumento de ordenación del territorio establece en su artículo 45 el modelo de ciudad —ciudad mediterránea— con carácter de Norma, es decir, que vincula directamente a las administraciones públicas en sus actuaciones. El planeamiento local deberá atender, por ejemplo, a la determinación de justificar la dimensión del crecimiento propuesto en función de parámetros objetivos y, en todo caso, no podrán aquellos que supongan un incremento de suelo urbanizable «superior al 40 % del suelo urbano existente». Este modelo se adopta también por la legislación de Cantabria en la figura del Plan de Ordenación de Litoral.

[46] Comunidades como Castilla y León, Navarra o Castilla-La Mancha, sin elaborar nuevas leyes, han reformado las existentes de forma muy intensa, incorporando plenamente a su normativa el principio de desarrollo urbano sostenible. Castilla y León aprobó la desclasificación «ope legis» de casi 40.000 Ha de suelo urbanizable y urbanizable no delimitado que se había clasificado así por planes generales, sin haberse aprobado los planes parciales que establecían su ordenación detallada. En la misma línea pretende limitar la posible clasificación de suelo urbanizable —cuestión clave para lograr un modelo sostenible— a dos supuestos tasados: la existencia de demanda justificada y la colindancia con el suelo urbano de un núcleo de población. Pero la LUCL contempla dos excepciones que pueden limitar mucho la eficacia de este precepto, y más a la vista de la reiterada utilización en esa Comunidad de los Planes y Proyectos Regionales para dar cobertura urbanística a grandes proyectos excluidos del planeamiento municipal. Se pretende aligerar el contenido de los planes generales, que —como en Navarra— solo podrán incluir la ordenación detallada en suelo urbano consolidado. Se

establecen normas —también como en Navarra— para hacer efectivo el modelo de desarrollo urbano sostenible. Destaca la inclusión de una densidad humana y edificatoria que resulta, en mi opinión, absolutamente contraria a un modelo denso, compacto, diverso, y en resumen, sostenible. Navarra centra buena parte de sus novedades (2015) en las intervenciones en suelo urbano, en la ciudad construida. La figura del Plan Especial de Actuación Urbana (PEAU) se convierte en un plan general de suelo urbano con plena capacidad modificativa de las determinaciones del mismo.

[47] La Ley 9/2001, del suelo, de la Comunidad de Madrid, que sigue hoy vigente con distintas modificaciones —siendo la última de 18 de mayo de 2018— resulta un paradigma de la legislación autonómica posterior a la LRSV de 1998. No se encuentra el menor atisbo de ruptura o modulación de la legislación urbanística tradicional, ni la menor referencia directa o expresa a la sostenibilidad como principio rector. Pero sí que el legislador madrileño ha reconocido —en el Preámbulo de la Ley 4/2015 que modificaba la LSCM— que su pretendida política liberal respecto del suelo suponía una anómala situación. Esta se vio plasmada en el art. 39.8 de la LSCM (2007), que al limitar la altura máxima de los edificios, generaba caos urbanístico y ciudades expansivas, con graves problemas medioambientales, de infraestructuras, movilidad y transporte. En la actualidad se tramita un nuevo texto legal plenamente coherente con el principio de desarrollo urbano sostenible.

[48] Como recapitulación se puede afirmar que, con mayor o menor intensidad en su formulación programática, todas las CCAA han asumido el desarrollo sostenible como objetivo de la actividad urbanística. Y que la mayoría de las legislaciones autonómicas han incorporado preceptos muy concretos para implantarlo como modelo paradigmático y único del planeamiento urbanístico general.

[49] Este nuevo modelo ha tenido su principal reflejo a partir de 2007 en el planeamiento municipal. La ley estatal y las leyes autonómicas no determinan un único contenido de los planes, pero sí que a mi juicio imponen un modelo de desarrollo para el territorio y la ciudad, modelo que deberá ser construido caso por caso, en cada plan, y que puede ir variando en función del momento económico, social, la conciencia colectiva y las exigencias sectoriales.

Previamente a cualquier análisis que permita conocer si el planeamiento ha hecho suyo este nuevo modelo y cómo lo ha hecho, es evidente que el concepto mismo de plan general ha sufrido

un progresivo, profundo y quizás irreversible deterioro que ha conducido a que cada vez resulte más complejo y arriesgado para un ayuntamiento emprender el largo e incierto camino de la formulación o revisión de un nuevo plan general. Las razones de esta situación serían varias. Por una parte tendríamos que hablar de la cada vez mayor complejidad documental y de tramitación de estos instrumentos, a los que se han ido sumando contenidos e informes sectoriales que los han convertido en instrumentos técnicos cada vez más complejos e irreconocibles, donde muchas veces lo menos importante es la ordenación urbanística y la ciudad que se proyecta. Y por otra parte, de la creciente inseguridad jurídica que supone la elaboración de un plan, tanto por la legislación cambiante, sustantiva y sectorial como por el riesgo de que este sea anulado en caso de impugnaciones tras haber sido aprobado.

[50] Algunas legislaciones autonómicas —como ya expuse— han comenzado a buscar alternativas al modelo actual para configurar un plan general de carácter más estratégico, despojado de su relación con el derecho de propiedad, la clasificación y calificación de suelo, o al menos limitando al máximo estos conceptos. Se trata de dos documentos —plan estructural y detallado— independientes y con tramitaciones distintas. A mi juicio esa es la línea correcta, pero todavía debería profundizarse más en ella y despojar al plan estructural de contenidos que no sean estratégicos o directrices de actuación futura. La prueba de esta situación es que se ha producido desde los años finales del siglo XX una dialéctica plan-proyecto urbano sin un predominio absoluto de uno u otro modelo, pero con una cada vez más alarmante tendencia a no afrontar planeamientos generales.

[51] De las ciudades capital de CCAA, provincia o municipios de más de 200.000 habitantes —64 ciudades— solo 17 han aprobado sus planes generales después de mayo de 2007. La mayoría de los planes (24) fueron aprobados durante la vigencia de la LRSV. Ciudades como Sevilla, Zaragoza, Murcia, o Vitoria son algunas de las que siguen teniendo sus planes aprobados durante la vigencia de la LRSV. Por tanto la base conceptual de una gran mayoría de los planes vigentes en las capitales españolas es la legislación que la LS07 venía a sustituir y superar, y que se puede concluir que posibilitaba un modelo y desarrollo urbano insostenible y muy alejado del que se deriva de la legislación vigente. El siguiente bloque, 10 planes, será el de aquellos que se elaboren en la vigencia de la LS90-TRLS92 (julio 1990-abril 1998). No deja de resultar significativo que el esfuerzo planificador de muchas ciudades en la última década del siglo XX y primera del siglo XXI no se haya repetido después del año 2007. Bajo mi punto de vista hay dos razones que lo explican. Por un lado, que los planes aprobados en los años

2000 clasificaban tanto suelo que no se iba a desarrollar por causa de la crisis, por lo que no había tensión de suelo alguna. Y por otro, la complejidad y dificultad de un proceso de revisión del plan general hacían que ninguna corporación diera prioridad a esa tarea, cuando el Ayuntamiento y el municipio estaban inmersos en otras cuestiones mucho más acuciantes. El plan y el urbanismo en general se volvieron invisibles durante años. El plan no se desarrollaba, con lo que el modelo expansivo que generalmente contenía, y que estaba en contradicción con el definido por la LS07, no se ejecutaba, sino que más bien la preocupación de muchos propietarios, promotores y bancos, era cómo revertir esa situación, cómo limitar la posibilidad de que el ayuntamiento exigiese el cumplimiento —urbanización o pago de los costes de urbanización— de sectores de suelo ya ordenado con anterioridad a 2007. Los planes elaborados conforme a la LRSV se volvieron ineficaces, salvo aquellos que se referían al suelo urbanizado y no suponían una contradicción con el nuevo modelo de desarrollo sostenible, por lo que no se hacía necesaria su revisión.

[52] Las administraciones y profesionales del urbanismo han interiorizado plenamente que el modelo de desarrollo urbano no puede ser otro que el previsto en el art. 3 TRLSyRU. Los planes revisados desde 2007 han incorporado este principio como eje central de los mismos, como principio rector sobre el que deben formular todas sus determinaciones de carácter pormenorizado y toda la ordenación urbanística de los planes. Nadie parece discutir ni cuestionar la necesidad de que el cambio de paradigma auspiciado por la legislación deba hacerse realidad en todos y cada uno de los nuevos planes urbanísticos que se elaboren y aprueben a partir de 2007. Así, en todos los nuevos planteamientos se repiten ideas como: la ciudad compacta como modelo; la preocupación por la cohesión social, la vivienda protegida o la diversidad de usos y funciones; la calidad cantidad e igualdad de acceso a las dotaciones públicas; la mejora de la movilidad; o la participación de los ciudadanos en la definición de la ciudad. A ello se añade la opción preferente por la renovación urbana antes que nuevos desarrollos que trasformen suelo rural en urbanizado. La plasmación de estos principios en actuaciones concretas viene a representar: la reducción de suelo urbanizable previsto en planes anteriores —el que no había sido desarrollado o ejecutado—; la congelación o reducción de nuevos crecimientos acompañados a las proyecciones demográficas; el incremento de suelos dotacionales, verdes o de equipamientos así como de suelos destinados a vivienda protegida; y la nueva concepción de la movilidad con una clara tendencia a la peatonalización y ciclabilidad. Estos planes se han aprobado en plena crisis económica, sin demanda de suelo, con precios moderados y sin tensiones especulativas.

[53] La conocida como «mortalidad judicial de los planes» es una muestra de su complejidad y fragilidad que hace necesaria su profunda renovación. La anulación de Planes Generales de grandes ciudades como Santander, Castellón de la Plana, Gijón, Vigo, Marbella, Tarragona, Santa Cruz de Tenerife, Jaén, Zamora, Toledo o Cartagena; o de menor tamaño como Ibiza, Chiclana de la Frontera, Laredo o Mollet del Valls, ha generado una profunda preocupación. Las causas en que se fundamentan las sentencias anulatorias, casi en exclusiva por defectos de forma o tramitación, y las consecuencias para la ciudadanía, derivadas de la naturaleza jurídica del plan, llevaron a plantear por la doctrina una severa crítica a la situación y a reclamar soluciones radicales. De no actuarse, la propia institución del plan general, como se había configurado desde 1956, estaba herida de muerte. Se trataría bien de replantearse la consolidada jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica del plan y los efectos de su anulación; de modificar nuestra legislación como ya hicieran países como Francia y Alemania ante problemática similar. O de sustituir nuestros actuales planes generales por otros instrumentos de carácter más estratégico y aligerarlos de contenidos y de requisitos documentales y procedimentales.

La consolidada naturaleza jurídica de los planes como disposición general de rango reglamentario —carácter normativo— supone la nulidad de pleno derecho, y con efectos «ex tunc» si el plan incurre en cualquier vulneración del ordenamiento jurídico, tanto de orden material como formal. No existe posibilidad de subsanación ni convalidación del vicio que haya provocado la nulidad, aunque en la mayoría de los casos aquel sea meramente formal. Las causas más frecuentes de impugnación de los planes, y por las que son anulados, son cuestiones —formales o de contenido sustantivo— relacionadas con el medioambiente y el principio de desarrollo urbano sostenible. Son causas comunes la incorrecta evaluación ambiental de los planes; la falta, o suficiencia, de la memoria económica del plan; los defectos derivadas de la participación o información públicas; la no disposición de recursos necesarios —hídricos...— o la no evaluación correcta de los riegos en el territorio para la transformación del suelo. Pero son ya motivos muy frecuentes y reiterados otros como la incongruencia del plan con el principio de desarrollo urbano sostenible del art. 3 TRLSyRU, la falta de compacidad y continuidad urbana del modelo; el crecimiento injustificado e innecesario para el desarrollo del municipio; el «principio de no regresión»... y, en definitiva, la propuesta de un modelo de desarrollo insostenible.

[54] Las propuestas de la doctrina, y la Proposición de Ley presentada en la XII Legislatura, centran sus propuestas en lograr una mayor seguridad jurídica para los planes en la línea de las reformas de las legislaciones francesa y alemana, centrándose en la conservación del planeamiento ante defectos formales. Siendo un avance más que notable para reducir la mortalidad judicial del planeamiento urbanístico y lograr una mayor seguridad jurídica, no es suficiente para garantizar un nuevo modelo de planeamiento urbanístico general más estratégico que incorpore la sostenibilidad como elemento real de referencia de todas sus determinaciones.

Ese nuevo modelo estructural o estratégico de plan general no sería una disposición de carácter general ni tendría carácter de norma. La regulación precisa para acompañar al instrumento de planificación se haría mediante ordenanzas municipales, con tramitación, aprobación y modificación conforme a la legislación de régimen local. Las determinaciones de ordenación y régimen urbanístico propias de cada clase y categoría de suelo, determinaciones pormenorizadas, se establecerían en los habituales instrumentos de desarrollo del planeamiento, lo que podría posibilitar una mayor cercanía a la realidad coincidente con el momento de su redacción y aprobación. Se trataría de un plan marco para futuras actuaciones en el territorio y la futura aprobación de proyectos, si bien el grado de concreción de esas actuaciones se remite a otros instrumentos subordinados.

[55] Una de las manifestaciones más consolidadas del principio de desarrollo sostenible la encontramos en la jurisprudencia. En un breve periodo de tiempo los tribunales han incorporado este principio como esencial para el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico afirmando su importancia. Ello ha supuesto que la idea de desarrollo sostenible haya dejado de ser un concepto muchas veces vacío de contenido o retórico, para ser pieza esencial del planeamiento, sobre todo cuando se trata de la clasificación y reclasificación de suelo. Los desarrollos urbanísticos y las actuaciones de nueva urbanización, de esta forma, tendrán que justificar más que suficientemente su coherencia, compatibilidad o adecuación al modelo de desarrollo urbano sostenible. El modelo que se proponga o las actuaciones que se diseñen deben cumplir determinados requisitos que las hagan sostenibles. De no ser así, y aunque se logren aprobar, es muy probable que no consigan superar el control jurisdiccional si son recurridas. Esta asunción por los tribunales es lo que a mi juicio ha resultado y va a resultar más determinante para que el cambio de paradigma sea incuestionable e irreversible. La incorporación que los tribunales han hecho de este principio en sus sentencias es la mejor garantía de la eficacia, del respeto y de la perdurabilidad del mismo.

[56] El planeamiento debe optar por alguna alternativa de las que dispone para la ordenación y desarrollo del territorio. Y esa opción suponía una amplia discrecionalidad. En la actualidad esa discrecionalidad se ha moderado, no podrá ser tan amplia, pues el modelo de desarrollo urbano por el que debe optar deberá ser mucho más reglado y contenido. Serán variantes de un modelo de desarrollo urbano sostenible por las que podrá optar el planificador, pero cada vez la justificación será más rigurosa, y en algunos casos, la fijación de estándares y densidades de crecimiento la convertirán en *cuasi* reglada. El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico es una de las cuestiones más relevantes para el Derecho Urbanístico y de la jurisprudencia. La amplitud que a las administraciones se les ha reconocido tradicionalmente para clasificar o calificar suelo en el planeamiento, para definir el modelo de ciudad y su crecimiento, es un ámbito de la actividad administrativa en el que la discrecionalidad era especialmente intensa. De no existir un control jurisdiccional de la misma, pudiera ser una manifestación a veces incontrolada e injustificada, que pudiera responder no al interés general, sino a cuestiones de otra índole. Como límite esencial del ejercicio de las potestades discrecionales, nuestro Derecho, tras la CE —art.9.3—, ha situado el principio de interdicción de la arbitrariedad.

[57] La cuestión más relevante para el modelo urbano elegido será la discrecionalidad en la clasificación del suelo, y en menor medida la calificación. El planificador en la actualidad va a ver reducido su margen de discrecionalidad de forma más que importante. La elección del modelo urbano se puede someter a un control judicial tan intenso que lo hace un concepto *cuasi* reglado. La plasmación más clara del modelo se concreta en la clasificación del suelo, su uso —calificación— y la intensidad de ese uso. La clasificación del suelo no es una potestad plenamente discrecional —el suelo urbano es un concepto reglado, así como el suelo no urbanizable protegido o de especial protección por valores naturales, agrícolas, riesgos,...—. Únicamente el suelo urbanizable y el suelo no urbanizable genérico, común o no protegido, son decisiones en que cabe mayor grado de discrecionalidad del plan. Tras la LS07, las distintas leyes autonómicas vigentes, y las legislaciones sectoriales que afectan al suelo, la discrecionalidad en la clasificación de suelo urbanizable ya no la podemos denominar como *fuerte*, sino como moderada o *débil*. Aquella deberá fundamentarse y justificarse suficientemente en las necesidades demográficas y/o socio-económicas de la localidad y responder a un modelo sostenible (compacidad, colindancia, movilidad sostenible, principio de no regresión, etc). La

intensidad de la discrecionalidad no va a ser uniforme en todas las CCAA, dependerá de su legislación autonómica y de sus instrumentos de ordenación territorial.

[58] Haciendo un recorrido por la jurisprudencia que acude a los artículos 2 y 10 de la LS07 y TRLS08 para juzgar la legalidad de distintos planes urbanísticos —que responden en general a un tiempo y un lugar que parecen ya superados, a un urbanismo excesivo—, se observa que el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” se ha utilizado reiterada y coherentemente para anular aquellos planes que no lo justificaban. Para los tribunales la mención al urbanismo sostenible ha dejado de ser un postulado teórico, una opción ideológica o científica, o incluso una buena práctica profesional. Es una realidad normativa que vincula y obliga a todos los poderes públicos y agentes privados que intervienen en la transformación y conservación del territorio, y como tal ha sido entendido por los tribunales, que lo han convertido en elemento esencial del control judicial del planeamiento e interdicción de la arbitrariedad del mismo.

Aspectos tan relevantes como el modelo de desarrollo urbano elegido por el planificador pueden y deben someterse a un intenso control jurisdiccional. Si el modelo elegido no es compacto, racional y razonable; si no está justificado suficientemente en realidades objetivas (demográficas, ocupación del suelo y viviendas, actividad económica, etcétera); si no dispone —o va a disponer— de los suficientes recursos hídricos para hacerlo posible; si no es viable económica y socialmente; o si se basa en sacrificar suelo de alto valor natural, paisajístico o agrícola, el mismo no podrá ser aprobado, y si lo fuera, es muy probable que no pasase el examen de los tribunales. Los modelos de ciudad difusa, de suburbio urbano mediante urbanizaciones de viviendas unifamiliares adosadas, hoy pueden ser sometidos a un control jurisdiccional con grandes posibilidades de ser anulados si son contrarios al principio de desarrollo sostenible que se expresa en la ciudad compacta, tal y como sancionan recientes sentencias.

[59] La doctrina, la legislación, la jurisprudencia y la práctica urbanística parece que están claramente alineadas. La conciencia social es cada día más receptiva a tomar medidas que mitiguen problemas de la envergadura del cambio climático o mejoren la salud. Así, tanto la conciencia ambiental como la social en problemas como la vivienda parecen haber llegado a un punto de no retorno. Pero el urbanismo, la construcción de la ciudad y el planeamiento urbanístico deben dar respuesta a algunas cuestiones y afrontar una serie de retos que son de plena actualidad y necesidad. La respuesta deberá darse desde el modelo que vengo

describiendo, profundizando en el mismo y llenándolo de contenido y desarrollo allí donde en la actualidad hoy se refiere más a intenciones o ideas que a realidades jurídicas.

[60] El primero de estos retos se refiere a los habitantes de la ciudad construida y el uso preferente que los proceso de renovación y rehabilitación urbana den a la misma. En concreto, a cómo afrontar, desde el modelo de urbanismo sostenible, los procesos de *gentrificación* y *turistificación* que se dan en barrios de importantes ciudades y que tienen como principal característica la expulsión y sustitución de sus habitantes y usos tradicionales. Se produce una renovación física y funcional del barrio que va acompañada de una renovación social, que puede conllevar consecuencias indeseadas para los habitantes originarios, derivadas de la subida de los precios de alquiler o de la transformación de los inmuebles para nuevos usos. No creo que la *gentrificación* pueda generalizarse absolutamente, ni que deba considerarse un proceso radicalmente negativo. Dependerá de quién, cómo y dónde se produzca ese fenómeno. Dependerá de si la renovación urbana de un barrio es una estrategia planificada, pública e integral que parta de la «producción capitalista de la ciudad». O de si se dan procesos gentrificadores en grandes ciudades de elevado interés turístico o en municipios de mediana población. O de la tematización y *turistificación* de un barrio frente a su renovación residencial y funcional con base tradicional. Y no cabe duda de que la opinión de la mayoría es negativa si solamente se observa la cuestión del desplazamiento, en la mayoría de los casos involuntario u obligado —movilidad descendente— de las clases más desfavorecidas, y hacia peores condiciones de vivienda y espacio.

[61] Puede haber una «gentrificación pública y social», que puede resultar positiva. Si las políticas públicas urbanísticas deben priorizar la actuación en la ciudad construida, ello debe conllevar mejoras funcionales, económicas, culturales y sociales a los barrios del centro de las ciudades, a los Ensanches y a los barrios construidos desde mediados del siglo pasado. Y esas políticas conllevarán algunos rasgos propios de la *gentrificación*. La obligación del urbanismo será modular esos efectos, de tal forma que no prime solo o principalmente la concepción económica neoliberal, o exclusivamente del mercado. Una concepción pública y social será aquella en que se haga posible la renovación urbana sin exclusión social y sin despersonalización del espacio, y con la que además se logre la sostenibilidad económica y social del proceso. El TRLSy RU ofrece una regulación sobre el derecho de realojamiento y retorno para los ocupantes legales de inmuebles que constituyen su residencia habitual en actuaciones sobre el medio urbano, algo que debería servir para paliar los efectos más indeseados de la *gentrificación*. El

derecho al realojamiento y retorno se podría reconocer en el artículo 5 TRLSyRU —derechos de los ciudadanos—, así como exigir en todo los proyectos de rehabilitación o renovación urbana en que existan viviendas habituales una memoria social que contenga las medidas a adoptar.

[62] La *turistificación* de parte del centro de algunas ciudades es un fenómeno relacionado con nuevas realidades del turismo, la utilización de las nuevas tecnologías digitales y la *economía colaborativa*. Este fenómeno está modificando la realidad social y funcional de barrios con atractivo o encanto con una progresiva sustitución de los habitantes convencionales por habitantes temporales y de paso que requieren y exigen del barrio cosas bien distintas. La movilidad, el comercio, el alojamiento o el ocio, están cambiando a una velocidad insospechada solo hace una década, y ello está teniendo claras consecuencias en el modelo urbano, esencialmente en su componente social. Este fenómeno enfrenta dos cuestiones fundamentales, como lo son la libertad de prestación de servicios en el sector turístico y el modelo urbano sostenible. La legislación europea protege ambos conceptos básicos o nucleares para la UE, pero de la confrontación de ambos parece que la balanza va inclinándose a favor del primero.

[63] Distintas CCAA y ciudades españolas han regulado la utilización turística de las viviendas, con mayor o menor amplitud, desde la perspectiva no solo de la actividad económica sino de la incidencia en el modelo de ciudad. El planeamiento urbanístico resulta necesario para posibilitar la implantación de estos usos turísticos en edificios residenciales o para restringir la intensidad de usos en determinadas zonas. Pero imponer condiciones muy restrictivas y poco justificadas y fundamentadas hace que los tribunales vengán considerando medidas de restricción de la libertad de servicios y una restricción ilegal de la competencia que perjudica el interés general. La tendencia a la *turistificación* del centro de muchas ciudades va a seguir siendo una cuestión que la legislación urbanística deberá atender, procurando hacer compatibles distintos aspectos que inciden el problema, y más en concreto, para lograr «un uso turístico responsable» como parte del modelo de desarrollo urbano sostenible [art.3.3.j) TRLSyRU].

[64] El Estado y las CCAA han construido la figura de la dotación pública de vivienda como un elemento más del sistema de dotaciones generales o locales de la ciudad para contribuir a lograr el efectivo Derecho al acceso a la vivienda. En concreto nos referimos al *alojamiento dotacional*, entendido no como un bien económico objeto de transacción económica sino como un servicio público de uso que deben prestar las Administraciones públicas para hacer efectivo un derecho social avanzado como lo es el derecho al disfrute de vivienda. La Ley 10/2004, de 24

de diciembre, de Cataluña, introdujo un nuevo sistema urbanístico llamado viviendas dotacionales públicas, completado por la Ley 16/2007 de vivienda, con el objeto de satisfacer necesidades temporales, estancias de corta duración, de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales y que se clarificaran urbanísticamente como uso dotacional. En la Ley /2019 esta misma Comunidad introdujo el alojamiento dotacional público como un equipamiento comunitario con la finalidad de satisfacer necesidades temporales de habitación compartida o de forma privativa o de quienes se encuentren en situaciones tales como la dificultad de emancipación, acogimiento o asistencia conforme a la legislación de vivienda; o estén afectados por una actuación urbanística.

[65] Pero será el País Vasco —además de otras CCAA como Navarra, Islas Baleares o Galicia— quien más regule, desarrolle y utilice la figura del alojamiento dotacional en la Ley 2/2006 —hoy Ley 3/2015—. Su finalidad y destino es prestar alojamiento de forma transitoria y mediante un canon o renta a colectivos especialmente desfavorecidos, sin ser viviendas, sino con un concepto más amplio —edificación residencial apta para ser habitada—, que se asimila a la vivienda solo a efectos de aplicación de la normativa técnica. En suelo consolidado se podrán destinar a ese fin parcelas dotacionales existentes y vacantes. Legalmente se fija un estándar urbanístico de alojamientos dotacionales para los municipios de más de 20.000 habitantes.

[66] La legislación estatal en el actual artículo 18. 1 a) TRLSyRU incluye entre los deberes de las actuaciones de urbanización la cesión de suelo para dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial. Al ser un uso dotacional público dentro del sistema de dotaciones y equipamiento que debe prever el planeamiento, esto permite: su obtención gratuita para la administración; que no consuma edificabilidad ni sean precisas más cesiones; que no compita con la vivienda de propiedad, libre o protegida; y que pueda tener características singulares —siempre dentro de la dignidad y adecuación a las necesidades de sus usuarios—. Asistimos por tanto a una nueva e innovadora figura de alojamientos (viviendas) sociales promovidos directa o indirectamente (concesión o derecho de superficie) por las administraciones públicas —o sociedades públicas— en régimen de cesión de uso, mediante alquiler o canon, por un tiempo limitado, y para responder a situaciones personales o problemáticas sociales difícilmente solucionables con la vivienda convencional. Esos alojamientos son un equipamiento público para responder a un derecho social reconocido constitucionalmente, como lo es el acceso a una vivienda digna, y como también lo son las

dotaciones y equipamientos del sistema educativo, de salud, deportivo, de zonas verdes o de ocio y parques.

[67] Otra de las preocupaciones más importantes del urbanismo actual debe ser la de lograr una ciudad saludable. No se puede olvidar que el nacimiento del urbanismo moderno se debió a la búsqueda de la salud pública. Hoy el principal problema es la contaminación atmosférica en las ciudades como fruto de la movilidad y de consumo energético de los edificios. En mi opinión, el reto más importante del urbanismo del futuro no será la vivienda o la propiedad del suelo, sino la salud comunitaria: cómo mejorar y favorecer desde el diseño y la ordenación urbana un ambiente, una vida y unos hábitos saludables. Así, medidas tales como respirar aire limpio, caminar o pedalear, sentarse en un espacio verde o un parque, o hacer la vida habitual en un entorno agradable y de proximidad, amable, seguro y accesible, van a ser impulsadas ya no por los urbanistas sino por los responsables sanitarios, imponiéndose por la fuerza de la lógica de la salud colectiva. De hecho el principio de desarrollo urbano sostenible ya contempla [arts.3.2 d), 3.3 y 18.1 c) TRLSyRU] estas premisas; contempla un contexto urbano salubre, accesible y de calidad, así como la minimización de emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, y la necesidad de una movilidad que potencie los desplazamientos peatonales y ciclables.

[68] Será en la movilidad urbana donde mayor esfuerzo y énfasis puedan hacer el urbanismo y la actuación local, convirtiendo esta materia en parte esencial del planeamiento urbano. La UE ya está trabajando en esta cuestión, el Estado ha aprobado una Estrategia (2018) en la materia, y del mismo modo fue reconocido en la LES el derecho de los ciudadanos al acceso a los servicios en condiciones de movilidad con un mínimo impacto ambiental y social, por lo que las Administraciones públicas deben promover políticas de movilidad sostenible. Algunas CCAA han aprobado leyes de movilidad sostenible específicas, y otras han abordado el asunto en leyes de transporte o urbanísticas. La legislación valenciana ha profundizado en el logro de una nueva movilidad. No basta con definir instrumentos de planificación de la movilidad sino que es preciso fijar obligaciones legales y estándares urbanísticos relacionados con la movilidad. Las leyes urbanísticas deberán abordar esta cuestión no solo desde los principios o desde su parte instrumental, sino desde la regulación de estándares y obligaciones para lograr el modelo deseable. Un ejemplo sería el modelo de movilidad privada y accesibilidad urbana conocido como supermanzana, implantado en ciudades como Barcelona o Vitoria-Gasteiz. El objetivo principal de este modelo es la recuperación del espacio público que nos

convierte en ciudadanos (y hace diferente la ciudad de la urbanización) y que posibilita una mayor calidad, confort y habitabilidad liberada de ruido, al igual que mejor calidad del aire y seguridad.

[69] Otro reto del nuevo urbanismo ciudadano o urbanismo social es todo lo relacionado con la participación ciudadana, la transparencia, la buena administración y el buen gobierno. No es solo la reacción a prácticas y usos —la corrupción— que han lastrado el urbanismo, especialmente en las últimas décadas del siglo XX, y que han arrojado sobre el mismo una importante carga y una desconfianza de los ciudadanos. También el principio de transparencia en nuestro ordenamiento ha sido recogido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y por algunos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006. El art. 133 de la Ley 39/2015 establece la obligación, con carácter previo, a la elaboración de los reglamentos de sustanciar una consulta pública a los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas. De esta forma, entendiendo los planes urbanísticos como normas de carácter reglamentario, es obligado sustanciar un procedimiento de participación pública o consultas a la ciudadanía previo a la elaboración del mismo, algo que no es ajeno a la tradición del Derecho urbanístico desde leyes de 1956 o 1976.

La buena administración del urbanismo o la nueva gobernanza multinivel, son conceptos mucho más amplios que los tradicionales de transparencia o información pública. La buena administración es actuar equitativamente, objetivamente, en plazos razonables y contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas que son administradas. En las políticas públicas relativas al suelo, la buena administración se corresponde con el logro del principio de desarrollo urbano sostenible y los derechos de los ciudadanos recogidos en el TRLSyRU y leyes autonómicas. La gobernanza de la ciudad supone que la toma de las decisiones más importantes para la misma se adopten con información, conocimiento y mediante procesos decisorios, transparentes y participativos. El derecho a la ciudad es un derecho social de carácter transversal al que deben contribuir todas las políticas públicas urbanas. La participación real de los ciudadanos en lo público, en el gobierno de lo local, y en la planificación urbanística y territorial se ha consolidado como un derecho, como un factor de legitimación democrática y de cohesión social y de aceptación de las decisiones. La legislación urbanística —algunas comunidades como País Vasco, Navarra o Comunidad Valenciana ya lo han hecho con amplitud— debería incorporar al planeamiento estos principios que permitan pasar de la información pública a la transparencia y a la participación efectiva, sin que ello suponga un mero trámite formal que todavía haga más

compleja la tramitación de un plan. La regulación de esta obligación en algunas leyes autonómicas, y una práctica muchas veces no satisfactoria, hacen que todavía se vean estos procesos con recelo y se desarrollen en muchos casos con poca efectividad. Resulta imprescindible lograr una cultura cívica de la participación ciudadana en el diseño de la ciudad. Y para ello creo necesario que se adopten instrumentos normativos que aporten claridad y seguridad jurídica en los procesos de participación en el planeamiento urbanístico, así como regulación de los procesos y plazos máximos para su desarrollo.

[70] Pocas dudas caben de que el Derecho urbanístico ha hecho suyo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Tampoco caben dudas de que todos los planes generales elaborados desde 2007 proclaman que ese es su modelo y su objetivo. Pero, ¿se hacen efectivos esos principios en las determinaciones del plan o se quedan en declaraciones retóricas? Solamente hay una forma de conocer realmente si un plan responde en su contenido a los principios de desarrollo urbano sostenible y es mediante un completo sistema de indicadores que permita la evaluación de sostenibilidad del plan, y en su caso su certificación. Algunas leyes autonómicas ya han sido muy conscientes de este hecho, y han introducido la definición y el empleo de estándares e indicadores de sostenibilidad como parte de la documentación del planeamiento general. Pero todavía son muy pocas las CCAA que exigen esta evaluación mediante indicadores, y no se ha generalizado ni casi planteado su uso como auténtico examen o *test de sostenibilidad* previo a su tramitación y necesario para su aprobación. Esta evaluación *ex ante* permitiría un control social más fácil del planeamiento urbanístico, pues de forma sencilla los ciudadanos podrían conocer si el plan cumple o incumple los distintos aspectos ambientales, sociales, económicos, etcétera que miden los indicadores. Si además se acudiese a un sistema de certificación de la sostenibilidad urbana, mediante agencias u organismos independientes, todavía sería más fácil conocer y entender el plan. En España el esfuerzo principal de articular un modelo de evaluación de la sostenibilidad y certificación se ha hecho en los documentos “Certificación del Urbanismo Ecológico” y “Certificado del Urbanismo Ecosistémico”, que muy bien pueden servir para definir un modelo unitario.

[71] La propuesta de un *test de sostenibilidad* del planeamiento urbanístico trata de dotar a los instrumentos de carácter general y de desarrollo de un sistema de indicadores de sostenibilidad que permita evaluar *ex ante* y *ex post* (gestión y resultados) si los mismos cumplen con los principios del desarrollo urbano sostenible. Si el plan no superase esa evaluación de forma satisfactoria; es decir, si no contuviera una ordenación de la que se pudiese predicar la

sostenibilidad de forma objetiva, medible y cuantificable, no se debería poder aprobar el documento de planeamiento, pues el mismo no respondería al principio legal del modelo de desarrollo urbano sostenible. Los indicadores también deberían servir para monitorizar la gestión y el cumplimiento del plan y se debería incorporar en el plan la idea de *gestión para resultados* a fin de conocer cómo evoluciona el modelo urbano y si se logran los objetivos y resultados para los que se formuló la estrategia del plan. Para ello sería preciso un nuevo modelo de plan urbanístico general estructural o estratégico, con menores contenidos relativos al régimen del suelo, actuaciones pormenorizadas, derecho de propiedad, ordenación detallada, etcétera. Habría que disociar un plan estratégico territorial municipal de los planes pormenorizados (que pueden ser de carácter general para todo el municipio) y de desarrollo de actuaciones de nueva urbanización, ámbito de reforma o renovación de la urbanización o renovación urbana. El plan estratégico territorial municipal (plan estructurante) sería el auténtico instrumento urbanístico de carácter general en el ámbito local —documento estratégico de planificación del territorio municipal a largo plazo—. Algunas CCAA —Extremadura, Comunidad Valenciana o Navarra— ya han establecido que los planes incorporen indicadores que permitan evaluar y hacer un seguimiento más efectivo del plan.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

AGOUÉS MENDIZABAL, Carmen (2018): “El trámite de información pública en la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; y DESCALZO GOZÁLEZ, Antonio (Coordinadores), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 2999 a 3030.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2010): “Mecanismos jurídicos para limitación de la oferta de suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 258, páginas 71-112.

AL GORE (2007): *Una verdad incómoda*. Barcelona, Editorial Gedisa, S.A, 325 páginas.

ALEGRE AVILA, Juan Manuel (2017a): “De planes urbanísticos y de anulaciones judiciales”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, páginas 44-45.

—(2017 b) “El urbanismo de Santander se quedó seco”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, páginas 46-47.

ALEMAN HERRERA, Paula (Coord.) (2015): Número monográfico sobre Smart Cities, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medido Ambiente*, número 300, 190 páginas.

ALENZA GARCÍA, José Francisco (2001): *Manuel de Derecho ambiental*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 323 páginas.

—(2008) “Nueva Ley del Suelo: Finalidades, caracteres y otras cuestiones generales”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2008, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 33-88.

ALLENDE LANDA, José (1995): “Desarrollo sostenible. De lo global a lo local”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. III, número 104, 1995, páginas 267-281.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz (2006): “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 226, páginas 139-211.

—(2008): “Los principios del Derecho urbanístico en la nueva Ley de Suelo”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2008, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 89-152.

—(2010): “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 257, páginas 89-116.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz (2008): *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Madrid: Edit. Dykinson, S.L, 721 páginas.

ALMENAR-MUÑOZ, Mercedes (2018): “Contaminación atmosférica urbana y cambio climático”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 339-356.

ALONSO CLEMENTE, Antonio (2009): “Los proyectos de interés regional en la jurisprudencia del TSJ de Extremadura”, en *Práctica Urbanística*, nº 85, páginas 20-32.

- ALONSO IBAÑEZ María Rosario** (2015): “Estrategias e iniciativas sobre ciudades inteligentes, una reflexión general”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 300, páginas 39-51.
- (2018a): “La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana”, en GALERA RODRIGO Susana y GÓMEZ ZAMORA Mar (eds.), en *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid páginas 429-445.
- (2018b) (Directora) *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 455 páginas.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Jorge** (2018): “La aplicación del principio de transparencia al urbanismo sostenible”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 65-89.
- ÁLVAREZ MARTÍN José Antonio** (2012a): “Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (Parte 1)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 272, páginas 13-62.
- (2012b): “Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (Parte 2)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 275, páginas 177-212.
- ÁLVAREZ MORA, Alfonso y ROCH, Fernando** (1980): *Los centros urbanos*, Barcelona, Editorial Nuestra Cultura, S.A, 248 páginas.
- AMENOS ÁLAMO, Joan.** (2015): *El mito de la ciudad compacta*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions, 167 páginas.
- AMEZCUA ORDEÑO, Emilio** (2013): “La Renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 285, páginas 89-123.
- ARENAS CABELLO, Francisco J.** (2008): “Urbanismo y edificación sostenible”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 107-154.
- ARROYO GARCIA, Juan, CHOROT NOGALES, Francisco, LLISSET BORRELL, Francisco, LÓPEZ PELLICER, José A., y la redacción de EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS** (1987): *Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos, Tomo I*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 831 páginas.
- ASCHER, Francois** (2004): *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, Alianza Editorial, 85 páginas.
- ATTFIELD, Robin** (2010): “La ética ambiental y la sostenibilidad global” en Henk A.M. J. ten Have (ed.), *Ética Ambiental y políticas internacionales*, Paris, Ediciones UNESCO, páginas 75-97.
- AYLLÓN CAMPILLO, Manuel** (1995): *La dictadura de los urbanistas*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 286 páginas.
- AZPITARTE, Joaquín** (2018): *Urbanismo y libertad, como la legislación urbanística afecta a la economía y a la empresarialidad*. Madrid, Unión Editorial, S.A. 385 páginas.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel** (2018): “Los nuevos paradigmas de gobernanza de los entes locales y el derecho a la ciudad”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA,

Ángel Manuel; y DESCALZO GOZÁLEZ, Antonio (Coordinadores), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 2391-2408.

BAÑO LEÓN, José María (2007): “El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas. La depuración del ordenamiento en la materia”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX número 152-153, páginas 301-310.

—(2009): *Derecho Urbanístico Común*. Madrid: Iustel, 564 páginas.

—(2016): “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del Plan urbanístico”, en J.GIFREU FONT, M.BASSOLS COMA Y A.MENÉNDEZ REXACH (Directores), *El Derecho de la ciudad y el territorio, Estudios en homenaje al Profesor Manuel Ballbé Prunés*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, páginas 859-871.

—(2017a): “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 311, páginas 43-56.

—(2017b): “El Plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, páginas 36-44.

BASSOL COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid, Montecorvo, 638 páginas

—(1996 a): “El Derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876.1936): crisis de los Ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII, número 107-108, páginas 53-90.

—(1996 b): “Los inicios del derecho urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, páginas 19-52.

—(2006 a): “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 225, páginas 49-90.

—(2006 b): “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en ESTEVE PARDO José (coord.), en *Derecho Medio Ambiental y Administración Local*, Barcelona, segunda edición 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, páginas 677-710—(2009): “La ordenación territorial y urbanística en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, número 19-1, páginas 15-30.

—(2013): “El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 285, páginas 3-35.

—(2014): “El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 293, páginas 23-80.

—(2017): “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial” en SORIA MARTÍNEZ, Gabriel y BASSOLS COMA, Martín (coord.), en *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2006, Thomson Reuters Aranzadi páginas 27-102.

BAUMAN, Zygmunt ((2013a): *Vida Líquida*, primera edición en Austral, Barcelona Espasa Libros S.L.U, 206 páginas.

—(2013b): *Tiempos Líquidos*, cuarta edición, Barcelona, Tusquet Editores, S.A, 169 páginas.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2018): “Planeamiento urbanístico y turismo. A propósito de la zonificación del alquiler turístico (I)”, en *Práctica Urbanística*, nº 152, mayo-junio 2018.

BENEVOLO, Leonardo (1963): *Le origini dell'urbanistica moderna*, ed. Española, Orígenes del Urbanismo moderno, Madrid, H.Blume Ediciones, 1979, 208 páginas.

BERTOLÍN MORA, Javier (2014): *La burbuja inmobiliaria Española: Causas y Consecuencias*, Trabajo final de Grado dirigido por Juan Manuel Soriano Llobera, Escola Politècnica Superior d'Eificació de

Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 84 páginas, recuperado el 2 de mayo de 2019, upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/25428/Trabajo%20completo.pdf.

BERMEJO LATRE, José Luis (2010): “La evolución de las políticas de vivienda en la España del Siglo XX”, en F.LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*” (Coord.) Madrid, Marcial Pons, páginas 165-196.

BERRIATUA SAN SEBASTIÁN, Javier María (1977): *Las asociaciones de vecinos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 311 páginas.

BEUNZA IBÁÑEZ, Helena (2018): “Hacia un nuevo marco jurídico en la vivienda en España”, en *Práctica Urbanística*, número 151, marzo-abril 2018, 6 páginas.

BIDAGOR LASARTE, Pedro (1996): “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, páginas 91-100.

BOIX PALOP, Andrés y MARZAL RAGAL, Reyes (coord.) (2014): *Ciudad y movilidad, la regulación de la movilidad urbana sostenible*, Valencia, Servei de Publicacions de la Universitat de València, 240 páginas.

BOHIGAS, Oriol (1963): *Barcelona entre el Pla Cerdà i el barraquisme*, Barcelona, edicions 62, 158 páginas.

BOQUERA OLIVER, José María (1992): “Los componentes del plan de urbanismo”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, número 127, páginas 39-58.

BORJA, Jordi (1986): *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid.

—(2003): *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial, 381 páginas.

— (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial, 373 páginas.

BRASA, Julio (2019): “La vivienda de uso turística. Respuesta coordinada entre Administraciones”, en *Práctica Urbanística*, nº 156, enero-febrero 2019.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie y THEODRE, Nick (2015): “Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados”, en OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (ed.): *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, páginas 211-243.

BROSSAT, Ian (2019): *Airbnb, La ville ubérisée*, edición española *Airbnb, La ciudad uberizada*, Pamplona, Katakraç Liburuak, 146 páginas.

BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. (2008): “La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)”, en *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, Vol. XII, número 270(64), recuperado el 1 de abril de 2019, <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>.

BUSTILLO BOLADO Roberto y GOMEZ MANRESA, María Fuensanta (Directores) (2014): *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y políticas públicas*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 496 páginas.

CAMAGNI, Roberto (2005): *Economía Urbana*. Barcelona: Antonio Bosch editor S.A, 328 páginas.

CAMPILLO MESEGUE, Antonio (2019): *Un lugar en el mundo. La justicia espacial y el Derecho a la ciudad*. Madrid, Libros de la Catarata, 126 páginas.

CANO BUESO, Juan (2014): “El derecho constitucional a una vivienda digna”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.291, páginas 143-171.

CAPEL, Horacio (2006): *La morfología de las ciudades (V.I): Sociedad, cultura y paisaje urbano; (Vol.II): Aedes Facere: Técnicas, cultura y clases sociales en la construcción de edificios*. Barcelona, Editorial el Serbal, 544 páginas y 656 páginas.

CANCELLER FERNÁNDEZ, Antonio (1997): “Lo que queda de las Ley del Suelo de 1992”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 153, páginas 13-34.

CARBONELL PORRAS, Eloísa (2014): “La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades”, en BOIX PALOP, Andrés y MARZAL RAGA, R (eds.), *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, páginas 91 a 105.

CASANOVA GÓMEZ, Carmen (2014): “La restauración del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, tras su anulación parcial por resoluciones judiciales o la perpetua interinidad del Planeamiento General en nuestro país”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 287, páginas 35-90.

CASTELLS, Manuel (1976): *La cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI de España editores, 430 páginas.
 —(1977): *Ciudad, democracia y socialismo*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 249 páginas
 —(1986): *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza Editorial, 568 páginas.
 —(1997): *La Era de la información. Economía, Sociedad y cultura*. Vol.1 La sociedad red. Vol. 2, El poder de la identidad; y Vol. 3 Fin del milenio, Madrid, Alianza Editorial. Vol I, 656 páginas, Vol. 2, 568 páginas y Vol.3, 488 páginas.
 —(2012): *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza Editorial, 296 páginas.

CASTELLS, Manuel y HALL, Peter (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza Editorial, 363 páginas.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. (Coord.) (2013): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Madrid, La Ley, 1234 páginas.

CASTILLO BLANCO, Federico (Director) y RAMALLO LÓPEZ, Fátima (2014): *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 667 páginas.

CABALLEIRA RIVERA, María Teresa (2016): Urbanismo con género, en J.GIFREU FONT, M.BASSOLS COMA Y A.MENÉNDEZ REXACH (Directores), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje al Profesor Manuel Ballbé Prunés*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, páginas 219-246.

CANOSA USERA, Raúl (2006): “¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?”, en *Anuario de Derechos Humanos*. Volumen 7.T.1 páginas 151-215., recuperado el 27 de febrero de 2019 en <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/viewFile/ANDH0606120151A/20820>

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y MARINERO PERAL, Ángel M^a (2007): *Derecho urbanístico de Castilla y León*, Madrid, Iustel, 280 páginas

CASARES MARCOS, Anabelén (2016): “La Eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 217-305.

CERDÀ, Ildefonso (1867): *Teoría General de la Urbanización aplicación de sus principios y doctrinas al Ensanche de Barcelona*. Madrid: Imprenta Española, Madrid 1867.(Edición facsímil a cargo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968). <http://www.anycerda.org/web/es/arxiu-cerda/fitxa/teoria-general-de-la-urbanizacion/115>

CEREZO IBARRONDO, Álvaro (2018): “De los deberes de los propietarios en suelo urbano a las cargas integrales en las actuaciones en el medio urbano. ¿La definición de un nuevo urbanismo?”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 324, páginas 65-102.

CHIRBES, Rafael (2007): *Crematorio*, Barcelona, Editorial Anagrama, 424 páginas.

CHUECA GOITIA, Fernando (1968): *Breve Historia del Urbanismo*. Decima reimpresión, 1986, Madrid, Alianza Editorial, 239 páginas.

COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coordinador) y otros (2003): *Estudios de Derecho Público Económico, Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas Ediciones, 1541 páginas.

CUYAS PALAZÓN, Mercedes (2018): “Los retos de la planificación estratégica”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 133-160.

DE AZUA, Félix, DUQUE, Felix, FERNANDEZ-GALIANO, Luis, MENDOZA, Eduardo, MONEO, Rafael, DELGADO, Manuel y VERDU, Vicente (2004): *La arquitectura de la no-ciudad*, Pamplona, Cátedra Jorge de Oteiza. Universidad Pública de Navarra, 239 páginas.

DE COMINGUES CÁCERES, Francisco (2017): “Los efectos de la anulación judicial de un Plan General. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 314, páginas 45-82.

DE GUERRERO MANSO, M^o del Carmen (2011): *La ciudad existente: Delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*. Madrid, Editorial Iustel, 261 páginas.

—(2012): *La Zonificación de la Ciudad: Concepto, dinámica y efectos*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 338 páginas.

DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2007): “El proyecto de adaptación del Plan General de Ávila a la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento, 1998-2005”, en *Revista Urban*, número 12, páginas 66-83.

DE SOLÁ-MORALES RUBIO, Manuel (1982): “Siglo XIX: Ensanche y saneamiento de las ciudades”, en MALUQUER J., TARRADELL, M., CARO BAROJA J. CHUECA GOITIA, F., BONET CORREA,

A., SAMBRICIO C, DE SÓLA-MORALES, M. y MONEO, R. (Comps), *Urbanismo y Vivienda en España*, Barcelona, Banco Hipotecario de España, páginas 161-179.

—(1982a): "Urbanismo en España: 1900-1950", en MALUQUER, J., TARRADELL, M., CARO BAROJA, J., CHUECA GOITIA, F., BONET CORREA, A., SAMBRICIO, C. DE SÓLA-MORALES, M. y MONEO, R. (Comps), *Urbanismo y Vivienda en España*, Barcelona, Banco Hipotecario de España, páginas 183-197.

DE TERÁN TROYANO, Fernando (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza Editorial 631 páginas.

—(1996): "Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, 1996, páginas 126-184.

—(1997): "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)", *Revista Urban*, número 1, páginas 8-27.

—(1999): *Historia del Urbanismo en España, t.III, Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, 397 páginas.

DELGADO-JIMENEZ, Alexandra (2018): "El Impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística: Una nueva agenda en relación con los usos del suelo y la energía", en GALERA RODRIGO Susana y GÓMEZ ZAMORA María del Mar (eds.), *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, páginas 357-376.

DELGADO BARRIO, Javier (2016): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, 1ª edición 1993, reimpresión 2016, Cizur Menor (Navarra), Edit. Civitas- Thomson Reuters, 122 páginas.

DESDENTADO DAROCA, Eva (1997): *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento urbanístico*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi. S.A., 514 páginas.

—(2007): "Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico", en en MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A., pagina 223-237.

—(2008): "Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad el planeamiento urbanístico", en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Vivienda*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 201-234.

—(2018): "Ordenación del suelo e igualdad de trato entre mujeres y hombres", en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; y DESCALZO GOZÁLEZ, Antonio (Coordinadores), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 2947 a 2971.

DÍAZ LEMA, José Manuel (2007): "La aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y los títulos competenciales del Estado", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 237, páginas 41-62.

—(2010): "Rehabilitación urbana, o como hacer de la necesidad virtud", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 257, páginas 11-16.

—(2017): "La reserva de suelo destinado a vivista protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 316, páginas 17-67.

DIEZ MEDINA, Carmen y MONCLÚS Javier (eds) (2017): *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*, Madrid, Abada Editores, 297 páginas.

DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2012): "El Derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1ª y 2ª parte)", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.271 y 272, páginas 93-136 y 101-128.

- DUQUE CALVACHE, Ricardo (2016):** *Procesos de Gentrificación de Cascos Antiguos en España: El Albaicín de Granada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 297 páginas.
- EHRLICH, Paul R. y Anne H. (1968):** *The Population Bomb*, edición española de 1994, La explosión demográfica. El principal problema ecológico, Barcelona, Salvat Editores, S.A., 364 páginas.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS**, con la colaboración de CHOROT NOGALES, Francisco, LLISSET BORREL, Francisco, ARROYO GARCIA, Juan (1977): *Ley del Suelo*, Madrid, 1 Consultor de los Ayuntamientos y los juzgados, Publicaciones Abella, 1037 páginas.
- EL PAÍS SEMANAL (2019):** “El desafío de las ciudades”, número 2.224, domingo 1 de mayo de 2019, 114 páginas.
- EMBID, Julio (2016):** *Hijos de hormigón ¿Cómo vivimos en la periferia sur de Madrid?*, Barcelona, Ediciones La Lluvia, 173 páginas.
- ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coordinador), BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis, NAGORE SORABILLA, Héctor Miguel y OTAZU AMATRIAIN, Blas (1999):** *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Pamplona, Editorial Aranzadi, S.A, 829 páginas.
- ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier (2008):** “Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la nueva Ley”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 153-224.
- (2010): “Por un urbanismo más simplificado y de calidad”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 259, paginas 13-15.
- (2014): “El nuevo suelo urbanizado tras la reforma de junio de 2013: el péndulo urbanístico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 293, páginas 13-21.
- ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores) (2008):** *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 620 páginas.
- ESTAPE, Fabián (2001):** *La vida y obra de Ildefonso Cerdá*. Barcelona, Ediciones Península, 340 páginas.
- ESTEFANIA, Joaquín (1997):** *Contra el pasamiento único*, Madrid, Santillana, S.A. Taurus, 344 páginas
- (2018): *Revoluciones, cincuenta años de rebeldía (1968-2018)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 331 páginas.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María (1998):** “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, *Revista Urban*, número 2, páginas 12-42.
- (2008): “Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, 2007”, *Revista Urban*, número 13, páginas 68-86.
- FARIÑA TOJO, José (2007):** “Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX número 152-153, páginas 291-300.

FEIJOO MIRANDA, Antonio (2014): “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, en **BUSTILLO BOLADO Roberto y GOMEZ MANRESA María Fuensanta** (Directores), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Cizur Menor (Navarra), páginas 327-368.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomas-Ramón (1988): *Manual de derecho urbanístico*, 7º edición (reedición), Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor, 268 páginas.

—(1993): *Manual de derecho urbanístico*, 10º edición, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor, 286 páginas.

—(1997): El proyecto de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: ¿una salida a la crisis?, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX número 113-114, 1997, páginas 519 a 530.

—(1999): *Manual de derecho urbanístico*, 14º edición (reedición), Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor, 287 páginas.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2006): El Proyecto de Ley del Suelo de 14 de julio de 2006 en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 230, páginas 11-78.

—(2008): “Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en le urbanismo y la edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley del suelo”, en **ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín** (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 73-130.

FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco (2016): “La anulación de los planes urbanísticos por causas sobrevenidas y externas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 181, páginas 417-450.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (1998): “Un modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 166, páginas 89-112.

—(2005): “Mitos y realidades del Agente Urbanizador”, en *Revista Ciudad y Territorio*, nº 143, pág. 125-144.

— (2007): “Principales innovaciones instrumentales en le proyecto de reforma de la Ley de Suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 232, páginas 11-30.

— (2011): “Innovaciones en la producción de vivienda en la ciudad consolidada”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 263, páginas 15-33.

— (2013): “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 285, páginas 37-66.

(2014): *Gestionar la ciudad consolidada*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 156 páginas. (2016) “Necesidades de reorientación recuperadora de las políticas públicas de vivienda para todos los ciudadanos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 307, páginas 77-92.

— (2017). *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Madrid: Iustel, Portal Derecho S.A, 204 páginas.

—(2017 b): “Conveniencia y oportunidad de una nueva concepción el contenido y objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbana”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, páginas 64-68.

—(2018): “Hacia una nueva y plausible política de vivienda”, en *Práctica Urbanística*, número 152, mayo-junio 2018, 7 páginas.

FERRARO, Francisco J. (2013): “La crisis institucional de España”, en *La reforma de la democracia española*, Círculo de Economía, pág. 33 a 45.

FONT, Antonio (2000): “La experiencia reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI”, en *Revista Urban*, número 5, páginas 60 a 71.

FLORIDA, Richard (2009): *Las ciudades creativas*, Madrid, Paidós, Espasa Libros S.L.U, 367 páginas.

FUNDACION ALTERNATIVAS (2007): “*Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*”, edición: Mónica Lara de Vigo, Madrid, Fundación Alternativas, 188 páginas. Recuperado el 18 de mayo de 2019, https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/xmlimport-fl5JRu.pdf

GALARRAGA, Patxi; VIVES, Miren; Cabrera-manzano, David; Urda, Lucia; Brito, Mariela y GEA-CABALLERO; Vicente (2018): “La incorporación de la salud comunitaria en la planificación y la transformación del entorno urbano. Informe SESPAS 2018”, en *Gaceta Sanitaria* 2018:32(S1), páginas 74-81, recuperado el 10 de diciembre de 2019, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S021391111830150X>

GALERA RODRIGO, Susana. (2006). “Urbanismo sostenible: La política Europea de Medio Ambiente Urbano”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 224, 2006, páginas 155-182.

—(2018) “Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 433-455.

GALERA RODRIGO, Susana y GÓMEZ ZAMORA, Mar (eds.) (2018): *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 802 páginas.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2010): “La reserva de suelo para viviendas de protección pública”, en F.LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda* (Coord.) Madrid, Marcial Pons, páginas 383-410.

GARCIA-BELLIDO, Javier, ENRIQUEZ de SALAMANCA Luis y RUSSINÉS Xavier (1979): “Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano”, en la *Revista Ciudad y Territorio*, número 3, páginas 29-51.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1979): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Vol. I, Madrid: Civitas, 459 páginas.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FÉRNANDEZ, Tomás-Ramón (1979): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, (Terrear edición, reimpresión 1982), Madrid, Civitas, 710 páginas.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2007): “El fenómeno de la especulación del suelo en España o cincuenta años (1956-2006) desaprovechados en su erradicación-aminoración: de la resignación pasada y conformismo, a la desesperanza y escepticismo ante su, inminente, nueva regulación por la ya, en ciernes, quinta Ley Estatal del Suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 231, páginas 11-56.

— (2017): “Análisis crítico sobre la deletérea definición que de las actuaciones sobre el medio urbano y los sujetos obligados a ellas contempla el legislador del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 318, páginas 17-65.

—(2018) “La injerencia de la Unión Europea en el urbanismo de sus estados miembros como consecuencia de su propuesta de modelo de desarrollo urbano: especial atención a su incidencia en el caso de España”, en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 323, páginas 19-78.

—(2019): “La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 327, páginas 19-81.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando y GARABITO LÓPEZ, José (2016): “La necesaria objetivación de la regeneración urbana en nuestras ciudades y pueblos: los sistemas de evaluación de sostenibilidad y certificación urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 310, páginas 119-187.

GARCÍA TABUENCA, Antonio; DOMOUSO, Francisco; y GARCÍA-PABLOS, José M^a (coords) (2019): Mario Gaviria, Pensamiento, obra y proyección, Madrid, Catarata, 190 páginas.

GARCÍA-TEVIJANO GARNICA, José Antonio (2003): “Nota informativa sobre la reforma de la Ley Estatal del Suelo y Valoraciones 6/98 (Introducida por la Ley 10/03), en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 202, páginas 141-154.

GARCÍA VÁZQUEZ, Carlos (2004): *Ciudad de hojaldré. Visiones urbanas del siglo XXI*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.L, 232 páginas.

—(2016): *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.L, 206 páginas.

GARRIDO FALLA, Fernando. (2010): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I., 15ª edición, Madrid, Tecnos, 752 páginas.

GEHL, Jan. (2003). *Life between buildings, using public space*, edición español, 2013, *La humanización del espacio urbano, la vida social entre los edificios*, Barcelona: Edit. Reverté, 215 páginas.

—(2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 260 páginas.

GIFREU FONT, Judith (2016): “Reflexiones críticas en torno al control jurisdiccional de la actividad urbanística en los entes locales”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 310, páginas 35-92.

—(2017a): “Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo”, en SORIA MARTÍNEZ, Gabriel y BASSOLS COMA, Martín (coord.), en *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2006, Thomson Reuters Aranzadi páginas 145-228.

—(2017b) “Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda”, en *Práctica Urbanística*, nº 146, mayo-junio 2017, 12 páginas.

GIFREU FONT, Judith, BASSOLS COMA, Martín y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, Directores.(2016): *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios homenaje a Manuel Bellbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1043 páginas.

GIGOSOS Pablo y SARAVIA Manuel (1993): “Relectura del planeamiento español de los años 80: Generación de planes, generación de urbanistas”, en *Ciudades*, nº 1, páginas 37-52.

GLAESER, Edward (2011): *El triunfo de las ciudades*. Madrid, Tauros- Santillana Ediciones Generales, S.L, 494 páginas.

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (2013): “Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario cambiante”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 285, páginas 157-188.

— (2015): “*Smart cities vs Smart governance: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?* (Parte I), *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 300, páginas 53-85.

— (2018) “*Smartcities: una aproximación desde la gobernanza pública y la innovación social*”, en GALERA RODRIGO, Susana y GÓMEZ ZAMORA, Mari del Mar (eds.), *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, páginas 449-464.

GÓMEZ MANRESA, M^o Fuensanta (2015): *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Madrid, Dykinson, S.L: 210 páginas.

GONZALO MORELL, Constantino (2011): *Movimiento vecinal y cultura política democrática en Castilla y León. El caso de Valladolid (1964-1986)*, Tesis doctoral dirigida por D. Pedro Carasa Soto, Universidad de Valladolid, 476 páginas, recuperada el 15 de febrero de 2019, www.vecinosvalladolid.org.

GONZALEZ-BERENGUER URRURTIA, José Luis (1969): *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*, Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 561 páginas.

— (1995): “Las recomendaciones de avance normativo y políticas del suelo” de la Comisión de expertos sobre urbanismo: análisis de las conclusiones presentadas, en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, número 143, páginas 70-88.

GONZÁLEZ BUSTOS María Ángeles (2017): “Marco jurídico y actuaciones administrativa sobre la eficiencia energética de los edificios”, en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, número 316, 2017, páginas 141-178.

GONZÁLEZ del BARRIO, Alberto (2018): “La ciudad invisible (1). La problemática actual del suelo urbanizado ante los nuevos retos medioambientales y rehabilitadores que establece la legislación urbanística”, en *Práctica Urbanística*, número 154, septiembre-octubre 2018, 13 páginas.

GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel (2016): “La accesibilidad, la cohesión e integración social”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 307-370.

GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba (2018): “Enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 35-64.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José (2000): *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Editorial Fundamentos, 317 páginas.

GUTIERREZ DAVID, María Estrella y ACOSTA GALLO, Pablo (2018): “Movilidad urbana y descarbonización: Estrategias de despliegue de infraestructuras de recatgo del vehículo eléctrico”, en GALERA RODRIGO, Susana y GÓMEZ ZAMORA, Mari del Mar (eds.), *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, páginas 497-529.

GUTIERREZ HURTADO, Javier (2010): “La urbanización del mundo”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, número 111, 2010, páginas 41-55.

HALL, Peter Geoffrey. (1988). *Cities of tomorrow*: edición española 1996, *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 496 páginas.

—(2000): “Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente”, *Revista Urban*, número 13, páginas 68-86.

—(2014): “*Good Cities, Better Lives: How Europe. Discovered the Last Art of Urbanism*. Oxford: Routledge.

HERRERO POMBO, César (2016 a): “La movilidad municipal: una visión desde lo local (I)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 309, páginas 95-130.

—(2016 b): “La movilidad municipal: una visión desde lo local (II)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 310, páginas 93-118.

HARVEY, David (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., 340 páginas.

HERVÁS MÁAS, Jorge (2017): *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Editorial Aranzadi. S.A.U, 707 páginas.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2007): “Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 237, páginas 83-118.

INNERARITY, Daniel (2006): *El nuevo espacio público*, Madrid, Editorial Espasa, 271 páginas.

—(2008): *Las ciudades en un mundo globalizado: hacia una nueva forma de ciudadanía*, conferencia inaugural del XII Encuentro Ibérico de Directores de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales, recuperado el 5 de diciembre de 2019, <http://www.ebropolis.es/files/File/Encuentros/2008/conferenciainnerarity.pdf>.

— (2015): *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg S.L., 357 páginas.

IRASTORZA, Luis (2017): “Ciudades inteligentes: requerimientos, desafíos y algunas claves para su diseño y transformación”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 312, páginas 69-110.

JACOBS, Jane (1961): *The Death and Life of Great Cities*, 3ª edición española 2013, Muerte y vida de las grandes ciudades, Madrid: Capital Swinng Libros S.L., 487 páginas.

—(2016): *Jane Jacobs, The Last Interview and Other Conversations*, edición española 2019, Jane Jacobs, cuatro entrevistas, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, SL, 141 páginas.

JIMÉNEZ BARRADO, Víctor y CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José (2016): “Proyectos de (dudoso) Interés Regional. Intromisión en la política municipal de vivienda de Extremadura”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 72, páginas 327-247.

JIMÉNEZ BUESO, Álvaro (2011): “*Estudio de reciente jurisprudencia en materia de planeamiento urbanístico*”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 269, páginas 29-60.

JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier (1996): “Los efectos de la «liberalización del suelo» sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 149, páginas 14-36.

—(2016): “Las consecuencias de la crisis en el urbanismo español: la necesidad de reconfigurar sus bases”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 310, páginas 17-33.

JONES, Owen (2011): *Chavs: The Demonization of the Working Class*, edición en español, *Chavs, la demonización de la clase obrera* (cuarta reimpresión, mayo 2013), Madrid, Capitán Swing Libros, S.L, 350 páginas.

JORDANO FRAGA, Jesús (2008): “Breves reflexiones sobre la Ley del Suelo”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Vivienda*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 323-349.

JUDT, Tony (2008): *Postguerra, Una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus, 878 páginas.

LASO MARTINEZ, José Luis (1981): *Derecho Urbanístico, Tomo I Orígenes, principios generales y organización administrativa*, Madrid, Montecorvo, 570 páginas.

LLADÓ COLOM, Juan José (2019): “Urbanismo y derecho a la vivienda. Algunas disfunciones de interpretación en el sistema balear”, en *Práctica Urbanística* nº 161, noviembre-diciembre 2019, 15 páginas.

LE CORBUSIER (1924): *La ciudad del Futuro*, 4ta ed. 3ra reimp.- Buenos Aires, 2013, Ediciones Infinito, 189 páginas.

—(1942): *La Charte d'Áthenes*, 1ª edición Col. Ariel, 1989, Barcelona, 150 páginas.

LEAL MALDONADO, Jesús (2017): “Regulación, redistribución y desarrollo del suelo urbano como objetivos de la Ley”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX número 152-153, páginas 277-290.

LEAL MALDONADO, Jesús y MARTÍNEZ DEL OLMO, Almudena (2017): “Tendencias recientes de la política de vivienda en España”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 35, páginas 15-41.

LEFEBVRE, Henri (1968): *La driot a la ville*, edición española 2017, El Derecho a la ciudad. Introducción de Delgado, Manuel, Madrid, Capital Swinng Libros S.L, 167 páginas.

—(1970): *La revolution urbaine*, edición española 1972, Madrid, Alianza Editorial, 193 páginas.

LLISET BORRELL, Francisco (1990): *Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo)*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 829 páginas.

LLOP TOMÉ, Josep Mª (2007): “El Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lleida, 1995.2015”, *Revista Urban*, número 13, páginas 84-101.

LOPERENA ROTA, Demetrio (1998): *Los principios del Derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 190 páginas.

—(2003) *Desarrollo sostenible y Globalización*. Navarra, Thomson-Aranzadi. 173 páginas.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel (2002): “Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 191, páginas 11-46.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1983): *Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A, 379 páginas.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2009): *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*. Barcelona, Atelier, 220 páginas.

—(2018): “La planificación urbanística municipal, ante el cambio climático: Expansión versus ciudad existente”, en GALERA RODRIGO, Susana y GÓMEZ ZAMORA, Mari del Mar (eds.), *Políticas Locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, páginas 377-403.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2004): “Fundamentos y Tendencias del Urbanismo Supranacional Europeo”, en *Revista Urbanismo y Edificación*, núm.9, páginas 71-80.

—(2005): *Introducción al Derecho Urbanístico*, 4ª edición 2013, Madrid, Marcial Pons, 255 páginas.

—(2007a): “Principios generales del urbanismo sostenible en la Ley del Suelo de 2007”, en *Revista Urbanismo y Edificación*, número 16, páginas 15-22.

—(2007b): “Valoración general”, en F.LÓPEZ RAMON (coordinador), *Observatorio de Políticas Ambientales*, Cizur Menor, Editorial Thomson-Aranzadi, páginas 23 y ss.

—(2008): “Ordenación urbanística sustantiva”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y vivienda*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 379-423.

—(2010a): *Construyendo el derecho a la vivienda* (Coord.), Madrid, Marcial Pons, 463 páginas.

—(2010b): “Sobre el Derecho subjetivo a la vivienda” en F.LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda* (Coord.) Madrid, Marcial Pons, páginas 11-24.

—(2014): “El Derecho subjetivo a la vivienda”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 102, págs. 49-91.

—(2016): “El modelo de ciudad en el urbanismo español”, en J.GIFREU FONT, M.BASSOLS COMA Y A.MENÉNDEZ REXACH (Directores), *El Derecho de la ciudad y el territorio, Estudios en homenaje al Profesor Manuel Ballbé Prunés*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, páginas 107-119.

—(2017): El urbanismo sostenible en la legislación española”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 269-276.

—(2018): *Manual de derecho ambiental y urbanístico*. Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 148 páginas.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (2007): *Historia de la Legislación urbanística*. Madrid, Iustel-Ministerio de la Vivienda, 718 páginas.

—(2013): *La Europeización del territorio*. Dykinson, S.L., Madrid, 174 páginas.

LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena (2015): “Cambio climático y justicia social desde la perspectiva de género en España”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Director), *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 107-128.

MAGUREGUI SALAS, Iñigo (2018): “Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida”, en *Práctica Urbanística*, número 151, marzo-abril 2018, 10 páginas.

MARCOS GUINEA, Darío (2012): *Breve historia del urbanismo de Zaragoza*, 87 páginas, recuperado el 2 de febrero de 2019, https://issuu.com/dariomguinea/docs/az_urbanismozaragoza.

MARTÍ SANCHO, Victoria (2016): Contribución de la legislación urbanística al control de la especulación. Concreción en la Comunidad Valencia, Tesis Doctoral Universidad Politécnica de Valencia dirigida por D. José Vicente Ferrando Corell, 599 páginas. Recuperada <https://riunet.upv.es/handle/10251/62581>.

MARTÍNEZ DE PISON, Ignacio (2011): *El día de mañana*, Barcelona, Editorial Seix Barral, S.L.382 páginas.

MARTÍN BLANCO, José S (1991): *Estudio sobre la Ley 8/1990 de reforma del régimen urbanístico*, Madrid, Editorial Colex, 198 páginas.

MARTÍN LÓPEZ, Alexey y JURADO ALMONTE José Manuel (2018): “La regulación del mercado de suelo español y una propuesta de solución: la apuesta por un urbanismo estratégico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 321, páginas 45-93.

MARTÍN MATEO, Ramón (1991): *Tratado de Derecho Ambiental*, Volumen I, Madrid, Trivium, 520 páginas.

MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO Roberto O. (Directores) (2007): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A. 1.384 paginas.

MARTIN REBOLLO, LUIS

—(2007a): “Suelo rustico o no urbanizable”, en MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A., pagina 441-460.

—(2007b): “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo”, en MARTIN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A., paginas131-153.

—(2008): “Cambios frecuentes, inseguridad creciente: Una nota sobre la situación actual del urbanismo español.”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 329-342.

—(2016): *Leyes Administrativas. Manual y Normas Básicas*, (2ª edición), Cizur menor (Navarra) , Civitas-Thomson Reuters, 2280 páginas.

MELLADO RUIZ, Lorenzo y PÉREZ FERRER, Fátima (2007): “Algunas reflexiones sobre el “nuevo” derecho urbanístico en el proyecto de Ley Estatal del Suelo: Desarrollo urbano sostenible y protección penal”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 232, páginas 91-150.

MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo (2016): “Movilidad y Transporte”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 481-535.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1996): “Constitución y democracia: 1976-1996, La segunda reforma de la Ley del Suelo”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, 1996, páginas 127-148.

—(1997): “Las competencias del estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico sobre la STC de 20 de marzo de 1997”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 153, páginas 35-72.

—(2009): Urbanismo sostenible y clasificación del suelo en la legislación estatal y autonómica, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 38, páginas 119-146.

—(2011): “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 270, páginas 13-49.

—(2017): “Los objetivos económicos de la regulación del suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 277-296.

MERELO ABELA, José Manuel (1991): *La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Madrid, Banco de Crédito Local de España, 297 páginas.

—(2000): *Régimen Jurídico y gestión del suelo urbano y urbanizable. Legislación estatal y autonómica*, Barcelona, Cispraxis, S.A, 956 páginas.

MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA Y AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA (2012): *Certificación del Urbanismo Ecológico*, Madrid, 652 páginas.

MOIX, Llacer (1994): *La ciudad de los arquitectos*, Barcelona, Edit. Anagrama, 275 páginas.

—(2010) : *Arquitectura milagrosa*, Barcelona, Edit. Anagrama, 266 páginas.

MONCLÚS, Francisco Javier (ed) (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 223 páginas.

MONEO VALLES Rafael (1982): “El urbanismo contemporáneo: 1950-1980”, en MALUQUER, J., TARRADELL, M., CARO BAROJA, J., CHUECA GOITIA, F., BONET CORREA, A., SAMBRICIO, C. DE SÓLA-MORALES, M. y MONEO, R. (Comps), *Urbanismo y Vivienda en España*, Barcelona: Banco Hipotecario de España, páginas 201-215.

MONTORO CHINER Mara José (2000): “El Estado Ambiental de Derecho, Bases Constitucionales», en *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (SOSA WAGNWE, F., coord..) Tomo III. Valencia, Tirant lo Blanch, páginas 3.439 y ss.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (2008), “La preocupación de la Unión Europea por lograr ciudades sostenibles: La Carta de Leipzig”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 429-444.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel (2008): *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch, 431 páginas.

—(2009): “La Ley Estatal de Suelo de 2008 y la evolución ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, número 19-1, páginas 73-104.

MUMFORD, Lewis (1938): *The culture of cities* (La cultura de las ciudades, trad., esp., Logroño, Pepitas de calabaza, 2018, 768 páginas).

—(1961): *The City in History*. (La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas, trad., esp., Logroño, Pepitas de Calabaza, 2014, 1168 páginas).

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (2019): *Mitos y realidades del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial S.A., 507 páginas.

MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano (2007): *El planeamiento urbanístico*. Madrid: Editorial Iustel, 268 páginas.

MUÑOZ MOLINA, Antonio (2013): *Todo lo que era sólido*. Barcelona, Editorial Seix Barral, S.L., 253 páginas.

NAREDO, José Manuel y VALERO CAPILLA, Antonio (Dirs.) (1999). *Desarrollo económico y deterioro ecológico*, Madrid Fundación Argentaria, Visor, 385 páginas.

NIETO, Alejandro (1993): *España en astillas*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 222 páginas.
—(1997): *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 283 páginas.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (ed.) (2015): *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Madrid, Traficantes de sueños, mapas, 272 páginas.

OLMEDO GAYA, Ana Isabel (2014): “La emergencia de la gobernanza y su impulso hacia la sostenibilidad”, en CASTILLO BLANCO, Federico A. (Director) y RAMALLO LÓPEZ, Fátima E., *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios* (coordinadora), Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 347-390

ORDEIG GORSINI, José María (1992): *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 196 páginas.

ORTEGA GARCÍA, Ángel (1997): *Derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 97 páginas.

PARDO ÁLVAREZ, María (2005): *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 671 páginas.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1979): *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Madrid, Montecorvo. 299 páginas.

—(1992): “Los problemas básicos del urbanismo actual”, en BOQUERA OLIVER, José María (Coord.), *Derecho Urbanístico Local*, Madrid, Editorial Civitas, S.A., páginas 20-62.

—(1994): “La fuerza transformadora de la Ecología y el Derecho: ¿ hacia un Estado ecológico de Derecho”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol.II, número 100-101, 1994, páginas 219-232.

—(1995): “El significado de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, en la evolución de Derecho urbanístico”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, número 143, páginas 107-126.

—(1996): Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, 1996, páginas 149-166.

—(1997a): *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*. Madrid:, Instituto Pascual Madoz, 116 paginas.

—(1997b): “Análisis de la doctrina urbanística contenida en la Sentencia de Tribunal Constitucional sobre la legislación del suelo”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. XXIX, número 112, 1997, páginas 311 a 322.

—(1997c): “La encrucijada actual del urbanismo”, *Revista Urban*, número 1, páginas 29-44

—(1998): “La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y valoraciones”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 166, páginas 11-62.

—(1999): *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha* (dir.), Madrid-Barcelona, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A., 661 páginas.

—(2007a): El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 237, páginas 11-40.

—(2007b): “Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico del suelo en la LS”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX número 152-153, páginas 311-360.

—(2014): *La construcción el espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 228 páginas.

—(2015a): *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático* (Director), Valencia, Tirant Lo Blanch, 332 páginas

—(2015b): “Cambio climático, riesgo global, innovación y Derecho”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Director), *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 15-56.

—(2017a): “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, 2017, páginas 6-36.

—(2017b): “Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico y sus fundamentos” , en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 297-322.

PAREJO ALFONSO Luciano (Coordinador); JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y ORTEGA-ÁLVAREZ, Luis (1998): *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª edición, Barcelona, Editorial Ariel, Volumen I (999 páginas) y Volumen II, 715 páginas.

PAREJO ALFONSO, Luciano y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, Estudio Preliminar de VAQUER CABALERIA, Marcos (2007): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo, (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Madrid, Iustel. Portal Derecho, S.A, 574 páginas.

—(2009): *Comentarios a la Ley del Suelo, (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Madrid, Iustel. Portal Derecho, S.A, 574 páginas.

PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco (1999): *Derecho urbanístico valenciano*, 2ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 598 páginas.

PAREJO NAVAJAS, Teresa (2015): “Gobernar el cambio climático”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Director), *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 57-80.

—(2018): “Medidas de mitigación y adaptación de los edificios frente al cambio climático”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 357-378.

PERALES MADUEÑO, Francisco (1991): “Régimen urbanístico del suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de valoraciones del Suelo”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, número 121, páginas 13-40.

—(1996a): “La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVII número 107-108, 1996, páginas 101-126.

—(1996b): El Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo: necesidad de una reforma, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 149, páginas 37-48.

—(1997): “La reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y las Valoraciones”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX número 113-114, 1997, páginas 531-540.

PÉREZ ADÁN, Javier. (1997): “Redefinición del concepto de desarrollo sostenible”, en *Arbor*, número 615, 1997, páginas 33-45.

PÉRAZ ANDUJAR, Javier (2011): *Paseos con mi madre*, Barcelona, Tusquet Editores, 179 páginas.

PÉREZ QUINTANA, Vicente y SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (coords.) (2008): *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 424 páginas.

PICCINATO, G. (1987): ‘Las teorías del urbanismo; un intento de análisis’, *Urbana*, nº7, páginas 9-14.

PIÑAR MAÑAS, José Luis (2003): El desarrollo sostenible como principio jurídico, en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coordinador) y otros (2003): *Estudios de Derecho Público Económico*, Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, Madrid, Civitas Ediciones, páginas 185-203.

PLAZA GONZÁLEZ Marta (2017): “La nulidad de los instrumentos de planeamiento general y la preservación de los actos firmes dictados a su amparo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 312, páginas 111-122.

PONCE SOLÉ, Juli (2006): “Relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial”, PONCE SOLÉ, Juli (Coord.) en *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales, S.A., 231 páginas.

—(2008a): “Desarrollo territorial y urbanístico sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 487-548.

—(2008b): “El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, en PONCE SOLÉ, Juli y SIBINA TOMÁS, Domenèc (coords.) (2008) *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, págs. 65-175.

—(2017): “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 343-372.

—(2018): “Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.326, páginas 19-58.

PONCE SOLÉ, Juli y FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem (2010): “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.255, páginas 39-78.

PONCE SOLÉ, Juli y SIBINA TOMÁS, Domenèc (coords.) (2008): *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 854 páginas.

PONCE SOLÉ, Juli y CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar (2017): “Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo”, en *Practica Urbanística*, número 146, mayo-junio 2017, 17 páginas.

PUCHALT RUIZ, Marc (2009): “Los nuevos paradigmas del urbanismo europeo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 247, páginas 49-66.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2016a) [Dirección]: *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*; Valencia, Tirant Lo Blanch, 719 páginas.

—(2016 b): “Hacia un modelo de urbanismo sostenible”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 15-70.

—(2016 c) : “Claves normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 303 ,páginas 17-50.

RACIONERO, Luis (1978): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, 3ª edición, 1986, Madrid, Alianza editorial, 214 páginas.

RAMALLO LÓPEZ, Fátima E. (2011): “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 150, páginas 391-442.

—(2014a): *La planificación territorial sostenible*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 428 páginas.

—(2014b): “Gestión urbana sostenible: la necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible”, en CASTILLO BLANCO, Federico A. (Director) y RAMALLO LÓPEZ, Fátima E., *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios* (coordinadora), Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 215-278.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, Jesús María (2008): “Bases del régimen del suelo”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 225-304.

—(2010): “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 256,páginas 11-37.

—(2015): “Novedades en el modelo de planeamiento urbanístico y de participación de la ciudadanía en la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, número 35, páginas 67-90.

—(2016): “Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 304, páginas 59-85.

—(2017): “Un nuevo modelo de planeamiento urbanístico y gestión del suelo en Navarra (Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana la actividad urbanística en Navarra)” [Coordinador], Tudela (Navarra), deUrban abogados, 138 páginas.

RAMONEDA, Josep (2013) “Un régimen gripado”, en *La reforma de la democracia española*, Círculo de Economía, pág.9-17.

RAMONET, Ignacio [Coordinador](2004): *La ciudad inquieta. El urbanismo contemporáneo entre la realidad y el deseo*, Madrid, Fundación Santander Central Hispano, 111 páginas.

RAMOS MEDRANO, José Antonio (2015a). “El concepto de Urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 297, páginas 105-124.

—(2015 b): “Los 10 errores más básicos y frecuentes en el urbanismo español», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, número 52, 1 de diciembre de 2015, páginas 2-26, recuperado el 3 de noviembre de 2019, <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/10-errores-basicos-frecuentes-774207437>

—(2019): “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanística anulados por errores en la participación ciudadana”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, número 91, 3 de diciembre de 2018, 20 páginas. Recuperado 15 de junio de 2019, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2006): “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, en *Revista Jurídica de Navarra*, número 42, 2006, páginas 55-91.

—(2008): “La nueva Ley del Suelo y su incidencia en la legislación de régimen local”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 545-604.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín (2007): *El régimen jurídico del suelo urbano y el nuevo suelo urbanizado*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 536 páginas.

—(2008): “La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, en ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier y BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (Directores), en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, páginas 481-544.

—(2015): “La reforma de la normativa urbanística de Navarra de 2015”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, número 34, páginas 23-48.

RIFKIN, Jeremy (2019): *El Green New Deal Global*, Barcelona, Editorial Paidós, 334 páginas.

ROCH PEÑA, Fernando (2001): “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador”, en *Revista Urban*, número 6, páginas 6-14.

RODRÍGUEZ ESENCIANO, Susana (2016): “Perspectivas de empleo en el nuevo urbanismo”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 601-670.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2018): *La buena administración el urbanismo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 448 páginas.

ROZADOS OLIVA, Manuel Jesús (2016): “Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 71-107.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2015): “Desarrollo sostenible y discrecionalidad del planificador urbanístico: La falta de justificación de nuevas demandas de vivienda en la reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, número 35, páginas 131-141.

RULLÁN SALAMANCA, Onofre (1995): “Técnicas instrumentales y planeamiento para los años noventa”, en *Las ciudades Españolas a finales del siglo XX*, (I Coloquio de Geografía Urbana, organizado por el Grupo de Trabajo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, con el patrocinio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Cuenca y la colaboración del Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca y el Ayuntamiento de Cuenca. Celebrado en la ciudad de Cuenca del 23 al 25 de junio de 1994). Pág. 179-198. Recuperado el 15 de marzo de 2019 /Downloads/las-ciudades-espaolas-a-finales-del-siglo-xx.pdf.

RUEDA PALENZUELA, Salvador (1995): *Ecología urbana*, Barcelona, Beta Editorial, 266 páginas.

—(1997): “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa en la construcción de la ciudad sostenible”. Recuperado el 1 de abril de 2018, de <http://hábitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.

—(2002) :”*Modelos urbanos y sostenibilidad*”, en I Congreso de Ingeniería Civil, territorio y Medio Ambiente, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertas de Madrid, páginas 23 a 48.

— (2018a): “Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes”, recuperado el 18 de noviembre de 2018 de <http://www.cartaurbanismoecosistemico.com>.

—(2018b): *Certificado del Urbanismo Ecosistémico*, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, Barcelona, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 607 páginas.

RUEDA PALENZUELA, Salvador, DE CÁCERES, Rafael, CUCHÍ, Albert y BRAU, Luis (2012): *El urbanismo ecológico, su aplicación en el diseño de un Ecobarrio en Figueres*. Barcelona, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 304 páginas.

SEAZ MÍNGUEZ, María del Mar (2018): “Urbanismo y medio ambiente: de la necesidad a al obligación en la consecución del desarrollo urbano sostenible”, en *Práctica Urbanística*, número 153, julio-agosto 2018, 14 páginas.

SAINZ GUTIERREZ, Victoriano (2006): *El Proyecto urbano en España*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, 251 paginas.

SAMBRICIO, Carlos (1982): “El urbanismo de la Ilustración: 1750-1814”, en MALUQUER,J. ,TARRADELL, M.,CARO BAROJA,J. ,CHUECA GOITIA, F., BONET CORREA, A.,SAMBRICIO, C. DE SÓLA-MORALES, M. y MONEO, R.(Comps), *Urbanismo y Vivienda en España*, Barcelona: Banco Hipotecario de España, páginas 137-157.39-157.

SANABRE LOPEZ, Daniel (2003) “Desarrollo urbano y urbanística del municipio de Salamanca en el siglo XX”. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146 (139). Recuperado el 15 de marzo de 2019, [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(139\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(139).htm)

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel (2008): “Ciudadano, propietarios y administraciones en la Ley de Suelo de 2007”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 518-538.

SÁNCHEZ GALERA, María Dolores (2018): “La transformación Europea hacia la sostenibilidad. Desafíos para España en el proceso de integración.”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; y DESCALZO GOZÁLEZ, Antonio (Coordinadores), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* , Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 2779-2815.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y RODRIGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J. (2010): “El desarrollo territorial sostenible, como principio jurídico vinculante en la más reciente jurisprudencia”, en *Revista Urbanismo y Edificación*, número 21, paginas 211-232.

SÁNCHEZ LAMELAS, ANA (2017): “La declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Santander y el tsunami que se avecina”, en *Revista Práctica urbanística*, número 144, páginas 48-53.

- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José**, (2008): “Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 575-627.
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana** (2016): “Iniciativas para un futuro urbano sostenible: *Las Smart Cities*”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dirección), *Urbanismo Sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 671-719.
- SANZ HEREDERO, José Daniel** (2016): “Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados”, en *Practica urbanística*, número 141, páginas 32-49.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier** (2018): “La interdependencia entre el medio urbano y el rural: el entorno agropecuario y paisajístico de las ciudades”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 161-192.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.** (2009): “Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 248, páginas 53-120.
- SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso** (2014): “Muerte y transfiguración de la desviación de poder sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, en *Revista de Administración Pública*, número 195, páginas 197-215.
- (2016a): “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, en *Practica urbanística*, número 141, páginas 6-23.
- (2016b): *Principios de Derecho Administrativo General*, Volumen I; (4ª edición), Madrid, Iustel, 796 páginas.
- SCHLÖGEL, Karl** (2008): “Terror und Traum” edición española 2014, “Terror y utopía”, Barcelona, Acantilado, 999 páginas.
- SENNET, Richard** (2019): *Construir y habitar. Ética para la ciudad*, Barcelona, Editorial Anagrama, 430 páginas.
- SERRANO RODRIGUEZ Antonio**. (2003): El Modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español. *Urban, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, nº 8, páginas 35-54. Recuperado el 24 de agosto de 2018, polired.upm.es/index.php/urban/article/view/393
- SERRANO LASA Iñaki** (2017): *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones públicas*, Oñati, Instituto Vasco de Administraciones Públicas (IVAP), 564 páginas.
- SERRANO SANZ, José María** (2013): “La dimensión política de las respuestas a las crisis económicas españolas”, en *La reforma de la democracia española*, Círculo de Economía, págs. 19 -31.
- SIMOU, Sofia** (2018): “Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales”, en ALONSO IBAÑEZ, María Rosario (Directora), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, páginas 297-338.

SOCIAS CAMACHO, Joana M. (2017): “Un problema actual de la vivienda: uso residencial versus uso turístico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.317, páginas 17-47.

SORIA MARTÍNEZ, Gabriel y BASSOLS COMA, Martín (Coordinadores) (2017a): *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 495 páginas.

—(2017b): “Los efectos de la nulidad de los planes en la clasificación, el régimen jurídico del suelo y la ordenación urbanística” en SORIA MARTÍNEZ, Gabriel y BASSOLS COMA, Martín (coord.), en *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2006, Thomson Reuters Aranzadi páginas 103-228.

SORO MATEO, BLANCA (2017): “Sobre el alcance de la anulación de planes urbanísticos por defecto de forma –La anulación de la revisión del PGOU de Cartagena—”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.315, páginas 107-168.

TAMAMES, Ramón (1980): *La república. La Era de Franco. Historia de España Alfaguara VII*, Madrid, Alianza Editorial, octava edición, 687 páginas.

TARDÍO PATO, José Antonio (2018): “La corrupción en el ámbito urbanístico y su prevención mediante transparencia y buen gobierno”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 3273-3298.

TEJEDOR BIELSA, Julio Cesar (1998): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*. Pamplona, Editorial Aranzadi, S., 395 páginas.

— (2010): “La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, número 21, páginas 63-104.

— (2017): “El Derecho urbanístico en la encrucijada”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 453-478.

TOLOSA TRIBIÑO, César (2017): “El control judicial de las alteraciones de los planes urbanístico: alcance y consecuencias”, en www.el.derecho.com, 10.05.2017, recuperado el 26 de junio de 2019, http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Control-judicial-alteraciones-planes-urbanisticos_11_1087555001.html

—(2019): “Reflexiones sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 328, páginas 19-78.

TUDELA ARANDA, José (1994): *Derechos constitucionales y autonomía política*, Pról. de Sebastián Martín-Retortillo Baquer. Madrid, IVAP/Civitas, 471 páginas.

—(2016): *“El fracasado éxito del estado autonómico: una historia española”*, Madrid, Marcial Pons, 332 páginas.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, María José (2019 a): *La anulación de instrumentos de planeamiento*, Madrid, RDU Editores, 405 páginas.

—(2019 b): “La exigencia de un informe en materia de género en el planeamiento urbanístico: a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.327, páginas 83-102.

VAQUER CABALLERIA, Marcos (2002): *La acción social (Un estudio sobre la actualidad de estado social de Derecho)*, Valencia, Institut de Dret Públic/Tirant lo Blanch, 254 páginas.

—(2007a): “Estudio Preliminar: Constitución, Ley del suelo y ordenamiento territorial y urbanístico”, en PAREJO ALFONSO Luciano y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ Gerardo Roger, *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Madrid, Iustel, páginas 19 -58.

—(2007b): “Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley del suelo”, en la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX número 152-153, páginas 241-258.

—(2008): “Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley del Suelo”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 581-609.

—(2017): “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década ”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.311, páginas 499-525.

VERA JURADO, Diego J. (2014): “Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano”, en CASTILLO BLANCO Federico A.(Director) y RAMALLO LÓPEZ, Fátima E. (coordinadora), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*; Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, páginas 199-214.

VILLAR ROJAS, Francisco José (2008): “La reserva de suelo para vivienda protegida”, en ROGEL VIDE, Carlos y BASSOLS COMA, Martín (Directores), *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Volumen Urbanismo y Vivienda*, Madrid, Editorial Reus, S.A., páginas 635-673.

—(2018): “Los proyectos de interés público: “urbanismo de proyecto” versus “urbanismo de plan” , en VAQUER CABALLERÍA, Marcos; MORENO MOLINA, Ángel Manuel; y DESCALZO GOZÁLEZ, Antonio (Coordinadores), en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* , Tomo III, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, páginas 2923 a 2946.

VOLLMER, Lisa (2019): *Strategien gegen Gentrifizierung*, edición española *Estrategias contra la Gentrificación –por una ciudad desde abajo—*, Pamplona, Katakarak Liburuak, 271 páginas.

ZAMORANO WISNES, José (2012): “Notas para el debate sobre el urbanismo español, y en particular, el andaluz.”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 272, páginas 63-99.

— (2015): “Suelo urbanizado y las operaciones de transformación urbanística en la legislación del suelo: evolución y régimen jurídico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 298, paginas 47-86.