

# Urbanismo Territorial Sostenible

Esther Rando Burgos



**Junta de Andalucía**

Consejería de la Presidencia,  
Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE**

# **URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE**

Esther Rando Burgos

Urbanismo Territorial Sostenible /

Esther Rando Burgos

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2021

297 p. ; 24 cm. - (Estudios).

D.L. SE-1830-2021

ISBN: 978-84-8333-725-7

1. Administración pública. 2. Ordenación del territorio. 3. Urbanismo.  
4. Sostenibilidad. 5. Desarrollo Sostenible. 6. Andalucía. 7. Instituto Andaluz de  
Administración Pública

*Al Prof. Dr. D. Ángel Sánchez Blanco*



RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN  
TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR  
ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE

AUTORA: Esther Rando Burgos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Coordinación y corrección: María Jiménez Cornejo

Diseño y maquetación: Imprenta Flores

Impresión: Servicio de Publicaciones y BOJA

ISBN: 978-84-8333-725-7

Depósito Legal: SE-1830-2021

## ÍNDICE

<b>ESTHER RANDO Y LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL ENCAJE JURÍDICO EN ESPAÑA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE SU GESTIÓN</b> .....	15
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	21
<b>ABREVIATURAS</b> .....	25
<b>CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN: CONCRECIÓN DEL PROBLEMA</b> .....	29
1. LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL: PROBLEMAS ACUCIANTES A LOS QUE SE ENFRENTA.....	29
2. EL ESTANCAMIENTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	48
3. NUEVAS ESCALAS, NUEVAS NECESIDADES .....	56
4. LA CRECIENTE TOMA DE CONCIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD COMO PATRÓN COMÚN EN LAS FUNCIONES PÚBLICAS CON INCIDENCIA EN EL TERRITORIO.....	61
<b>CAPÍTULO 2: DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE</b> .....	67
1. CONTEXTO GENERAL .....	67
2. INICIATIVAS INTERNACIONALES.....	69

3. MARCO EUROPEO DE REFERENCIA .....	80
--------------------------------------	----

4. MARCO ESTATAL .....	95
------------------------	----

### **CAPÍTULO 3: PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE .....**

1. CONSIDERACIONES GENERALES .....	125
------------------------------------	-----

2. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN EL MARCO LEGISLATIVO ESTATAL .....	128
---	-----

3. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE .....	134
---	-----

3.1. Constitucionalidad de la inclusión del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la legislación estatal de suelo .....	134
--	-----

3.2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible .....	138
--	-----

3.2.1. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y grave perturbación de los intereses generales en la adopción de medidas cautelares .....	138
---	-----

3.2.2. Modelos urbanos de ocupación dispersos, afección a intereses supralocales y colisión con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible .....	144
--	-----

3.2.3. Principio de no regresión planificadora en relación con la protección de los suelos rústicos y con la calificación de zonas verdes en suelo urbano .....	148
---	-----

3.2.4. Límite a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento y su subordinación al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible .....	152
--	-----

4. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN LOS MARCOS NORMATIVOS AUTONÓMICOS .....	156
--	-----

4.1. Andalucía .....	157
----------------------	-----

4.2. Asturias .....	160
---------------------	-----

4.3. Aragón .....	160
-------------------	-----

4.4. Baleares .....	163
---------------------	-----

4.5. Canarias .....	166
---------------------	-----

4.6. Cantabria .....	170
----------------------	-----

4.7. Castilla-La Mancha .....	170
-------------------------------	-----

4.8. Castilla y León .....	174
----------------------------	-----

4.9. Cataluña .....	176
---------------------	-----

4.10. Comunidad Valenciana .....	178
----------------------------------	-----

4.11. Extremadura .....	182
-------------------------	-----

4.12. Galicia .....	185
---------------------	-----

4.13. Madrid .....	192
--------------------	-----

4.14. Murcia .....	194
--------------------	-----

4.15. Navarra .....	195
---------------------	-----

4.16. País Vasco .....	198
------------------------	-----

4.17. La Rioja .....	201
----------------------	-----

<b>CAPÍTULO 4: DIFERENTES MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	203
1. DESARROLLO MEDIANTE CRITERIOS Y ESTÁNDARES CONCRETOS DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	203
1.1. Castilla y León .....	204
1.2. Extremadura .....	208
1.3. Galicia .....	211
2. AVANZANDO EN LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE. ALGUNOS MODELOS CONCRETOS DE IMPLEMENTACIÓN .....	213
2.1. Limitaciones desde la planificación territorial al crecimiento urbano del planeamiento urbanístico: el caso de Andalucía.....	214
2.2. Criterios limitativos de crecimiento en la planificación territorial de Baleares.....	226
2.3. El criterio de capacidad de acogida previsto por la planificación territorial cántabra como límite al crecimiento urbanístico municipal.....	241
2.4. La definición de pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo: el modelo valenciano .....	251
<b>CAPÍTULO 5: URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE</b> .....	259
1. PRECISANDO CONCEPTOS, AMPLIANDO LAS MIRAS .....	259
2. ORIGEN DE LA CUESTIÓN: EL SISTEMA DEL REPARTO COMPETENCIAL ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ...	264
3. URBANISMO VERSUS ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	268
4. LA PLANIFICACIÓN: HERRAMIENTA PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL URBANISMO, LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL MEDIO AMBIENTE.....	273

5. URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE COMO MECANISMO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE. PROPUESTAS PARA SU ARTICULACIÓN.....	278
<b>CONCLUSIONES</b> .....	285
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	289

## **ESTHER RANDO Y LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL ENCAJE JURÍDICO EN ESPAÑA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE SU GESTIÓN**

Como se desprende de este trabajo desde un principio, Esther lleva muchos años estudiando, investigando y enseñando, desde el Derecho, las vicisitudes que ha tenido el concepto del Territorio y de su Ordenación desde su inclusión en la Constitución en 1978 hasta formar parte del título de las nuevas legislaciones autonómicas urbanísticas y del suelo, en tramitación actualmente, sustituyendo al de “urbanismo” al que considera “*herido de muerte*” en sus propias e iniciales palabras.

Conocí a Esther en el V Congreso de Fundicot celebrado en Málaga en 2007, donde la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (SGOTU), de la cual yo era entonces titular, tuvo una activa colaboración. Participaron el subdirector de la SGOTU, Manuel Burraco, el responsable del Centro de Estudios del Paisaje y Territorio, Florencio Zoido, y el Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje, Andreas Hildelbrand.

Durante la legislatura (2004-2008) tuvo lugar el impulso de la Planificación Territorial, tanto la aprobación del Plan Regional: el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA) como la de distintos planes Subregionales (POTs), básicamente los de los ámbitos de la Costa Andaluza y de las Áreas Metropolitanas. Eran las zonas más presionadas por el desarrollo y la especulación inmobiliaria y, por consiguiente, se consideró urgente poner en práctica el mandato constitucional de ejercer la función pública de la ordenación del territorio en manos de las comunidades autonómicas como estrategia fundamental.

Previo al congreso mencionado de Fundicot ya había contribuciones bien documentadas sobre las graves consecuencias constatadas de la ley 6/1998 (sustituida por la 7/2007) sobre la “liberalización del suelo” y, por ende, las expectativas de crecimiento de los municipios españoles. El propio Banco de España (2005), los propios informes de seguimiento internos de la SGOTU o el contenido de sus apariciones públicas en distintos foros ya lo constataban.

El temido pinchazo de la burbuja inmobiliaria (sentimiento todavía minoritario entonces entre los responsables municipales y algunos autonómicos) ya se detectaba, no obstante, en las ponencias elaboradas para el congreso, tanto las presentadas por la propia Consejería como por otros ponentes (p.ej. Ramón Fernández Durán y su referencia al *tsunami* inmobiliario).

La estrategia desplegada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT), de la que la SGOTU dependía, se dirigió hacia iniciativas legislativas para reconducirla y así no truncan la filosofía de las Bases y Estrategias (D.103/99) precursoras del POTA. Hay que recordar aquí que, precisamente por el análisis mencionado no mayoritario, “el POTA original” no pudo ver la luz, paralelamente con la *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA) (2002) en la legislatura 2000-2004 por la supuesta invasión *de competencias* planteada por otras Consejerías por su *excesivo celo* en las actuaciones con *impacto territorial* y sus informes preceptivos.

Estos debates sobre supuestas (algunas veces reales) invasiones de competencias las explica perfectamente Esther a lo largo de sus investigaciones previas, y también en este libro, cuando hace un análisis comparativo de instrumentos urbanísticos y territoriales entre las distintas comunidades autónomas.

Durante sus estudios de Derecho Esther sintió una preferencia sobre urbanismo que empezó a ejercerlo profesionalmente en el municipio familiar y de residencia, el Rincón de la Victoria.

Precisamente, mi primer acercamiento desde la gestión pública del territorio, después de 5 lustros de consultoría e investigación, coincidió con las devastadoras inundaciones de 2004 en su municipio consecuencia, entre otras razones, de la muy deficiente planificación territorial previa. Este hecho marcó mi devenir como servidor público en la búsqueda de soluciones de gestión territorial operativa, fruto de mi larga estancia en Gran Bretaña. En el Reino Unido, la gestión del territorio y del urbanismo están basados en la cooperación y la concertación entre los intereses públicos y las propuestas privadas. Estos procesos son liderados por la *autoritas* de los *civil servants*, lejos de las prácticas derivadas de la farragosa legislación española.

Esa fue la época en que Esther se aproximó a los estudios sobre Ordenación del Territorio en Madrid, a través precisamente de Fundicot, donde ejerce actualmente de vocal de su Junta Directiva. Y ya le atraían entonces, como a mí, instrumentos que observasen la gestión pública del territorio de forma proactiva, propositiva y no como frenos e impedimentos al desarrollo.

Esta percepción del urbanismo como freno a la actividad económica era la predominante en la década de los 2000, tanto desde la iniciativa privada (evidentemente de forma interesada), como por parte de instituciones públicas, como ya se apuntó con la imposible tramitación del POTA previa a 2004. La falta de tradición en la administración pública andaluza y española de impulso directo de *actuaciones autonómicas* hicieron el resto.

La precursora *Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía* (LOTA) de 1994, impregnada de los debates e iniciativas, como bien recuerda Esther, de la Comisión Europea, carecía (y carece) de desarrollo reglamentario, con lo que el *urbanismo autonómico* (ensoñado entonces por algunos responsables políticos) chocaba permanentemente con falta de instrumentos territoriales que, cuando se utilizaban, eran tachados de instrumentos urbanísticos competencia de la administración local. Como bien recuerda recientemente (2020) uno de sus mentores, Diego Vera, el *interés supramunicipal o autonómico* y las *declaraciones de proyectos de interés autonómico* son “*un verso suelto*” dentro del sistema de ordenación territorial y urbanístico de las comunidades autónomas. En el caso de Andalucía estos *versos sueltos* se resolverían, aparentemente, con el desarrollo reglamentario, prometido desde la Consejería responsable, que se produciría seis meses después de la aprobación de la *Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía* (LISTA) en tramitación parlamentaria desde Julio de 2021.

Este trabajo profundiza precisamente en el debate competencial entre la escala municipal y autonómica que, aunque apuntado en la Constitución, se ha ido completando con la Directivas e Iniciativas Europeas. Por la posterior incorporación de la legislación ambiental a la ordenación del territorio y urbanismo, Esther considera que este proceso eleva el debate original ya que introduce el concepto de sostenibilidad ya ajustado a diversas sentencias tanto del TS como del TC, tan bien traídas a lo largo del capítulo 3.

La nueva doctrina de ambos tribunales superiores le permite a Esther a abordar el concepto que le da nombre al libro y a sus conclusiones, *Urbanismo Territorial Sostenible*, con mucha más seguridad y confianza.

Como comentaba, Esther Rando lleva años investigando en esta dirección. Su trabajo de fin de Master (TFM), que dirigí y cuyo tribunal lo presidió Ángel Sánchez Blanco, versaba sobre las Áreas de Oportunidad (AA.OO.) de los Planes Subregionales. Las AA.OO. se planteaban precisamente como una gestión territorial en positivo, ya que introducían áreas de centralidad en espacios concretos del territorio subregional como impulsores de un territorio más articulado e inclusivo. Esta idea era una consecuencia de los análisis iniciados por los admirados François Perroux ( *Pôles de Croissance*) y Peter Hall ( *Enterprise Zones*) desde la economía y la geografía. En su TFM ya concluía en la debilidad de esta figura por la falta de instrumentos para su gestión, las permanentes controversias competenciales y, porque no decirlo por nuestra parte, también por las propias modificaciones que se fueron dando en subsiguientes POT Subregionales cuando se diluyeron algunos conceptos clave de concepción de las AA.OO. al introducir usos residenciales como forma de orillar el potente y controvertido artículo 45 del POTA.

Su convencimiento sobre la importancia de lo supralocal y su necesaria coordinación con las competencias de unos municipios cada vez más con límites administrativos poco operativos como ya señalaba entonces la Estrategia Territorial Europea o el Libro Verde, por citar solo algunas de las referencias que se utilizan en este libro, Esther profundizó y amplió sus miras en su tesis doctoral (2012). Tuve el honor de formar parte de su tribunal calificador y de disfrutar de los debates que se dan en este central acto académico.

A partir de entonces, sus premiados trabajos y libros posteriores la han convertido en una experta de referencia en los aspectos legislativos, y no sólo, de la ordenación y sobre todo de la gestión del territorio, como se puede comprobar leyendo este libro. Constituye un material muy útil tanto para las personas que abordan estos temas, que proponen las distintas recomendaciones de los organismos internacionales sobre la ciudad y el territorio Post-Covid, como para las muy iniciadas porque ayuda a reflexionar sobre lo vivido y la gestión del territorio futuro.

En su capítulo final, Esther se atreve, a partir del análisis comparado, a afirmar que ni el urbanismo ni la ordenación del territorio responden a los retos actuales, pues no existe *suelo sostenible sin territorio sostenible*. Como consecuencia, propone que hay que replantearse *el estado de la cuestión* abordando las *escalas adecuadas*.

Su marco de referencia estratégica sigue siendo la Comisión Europea y sus recomendaciones sobre *el medio ambiente urbano*, asumiendo que ni el territorio ni la sostenibilidad (conceptos centrales en la *Agenda Urbana Europea* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas) atienden a límites administrativos. Aquí, no obstante, habría que apuntar que la gestión sí tiene límites administrativos,

por su marco competencial, a menos que desde la *coordinación y la cooperación* se aborden los mecanismos de gestión y concertación pública y privada (*co-planificación*, la denomina Esther) acercándonos algo al modelo anglosajón, como se menciona antes.

Esther Rando concluye con su propuesta transitoria de articulación de un *Programa Territorial Urbano Sostenible* aceptado *voluntariamente* por los municipios afectados a través de un *convenio administrativo* y posiblemente con la forma jurídica de Consorcio.

En definitiva, esta documentada y reflexiva obra constituye un muy buen punto de partida para el diseño y la puesta en marcha de los instrumentos de gestión territorial necesarios para el cumplimiento de los condicionantes que marcan el *New Green Deal*, los fondos “*Next Generation*”, la *New Leipzig Charter* (Ciudades productivas, verdes y justas) (diciembre 2020), y las Soluciones Basadas en la Naturaleza (NBS) (2021) con sus indicadores. Como se proclama en este último documento: *No se puede gestionar lo que no se puede medir*.

Esther dedica una parte importante de su trabajo a poner en perspectiva histórica y comparada su propuesta. Los reglamentos o disposiciones adicionales necesarios, una vez aprobadas las nuevas legislaciones autonómicas, deben ir en esta línea para no contradecir sus títulos con *significantes vacíos* y fácilmente detectables por la supervisión europea de los ingentes programas de financiación esperados para la adaptación de los territorios urbanos a las nuevas circunstancias de los asentamientos humanos ya apuntadas en los condicionantes de los documentos arriba mencionados.

Naturalmente, con el bagaje teórico y de legislación comparada adquiridos, Esther seguirá aportando reflexiones trascendentes sobre este venidero debate.

**Vicente Granados Cabezas**

Ph.D. Urban and Regional Studies. Universidad de Birmingham  
S. Gral. Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (2004-2008)  
Facultad Económicas. Universidad de Málaga

## PRESENTACIÓN

Estamos ante tiempos de cambio, es indudable. Las necesidades y demandas imperantes en el territorio del pasado siglo han devenido hoy en otras sustancialmente distintas que poco o nada tienen que ver con aquéllas, pero a las que todavía no se ha sabido dar respuesta. Nos encontramos en la era de la globalización, un proceso en el que la integración e interdependencia de los ámbitos económico, ambiental, tecnológico, político, cultural o social, es cada vez más fuerte. Vivimos en un mundo interconectado a nivel mundial en el que las fronteras y los límites administrativos cada vez parecen tener menor sentido, pero, además, asistimos casi perplejos a una nueva realidad que continúa avanzando de una manera vertiginosa.

Y en este nuevo escenario, el territorio juega un papel fundamental, es el soporte sobre el que se desenvuelve y tienen lugar buena parte de estos fenómenos. Sin embargo, parece que continuamos anclados y, lo más preocupante, aferrados a las políticas creadas en otra etapa de nuestra historia, unas políticas forjadas para dar respuesta a unas necesidades concretas de un determinado momento, que se remontan, en el ámbito territorial y urbanístico, a la mitad del pasado siglo, pero además sustentadas en técnicas cuyo origen datan del siglo XIX. En suma, unas políticas que a día de hoy han mostrado con creces su ineficacia para dar la necesaria, y también obligada, solución a las cuestiones actuales.

Por contra, parece continuarse aferrado a un sistema obsoleto y antagónico incapaz de, no ya dar solución, sino siquiera servir para poner orden y coherencia a la actual situación de “descontrol” o “desorden”. Y aun conscientes de la obiedad anterior, sobre este mismo sistema se continúa legislando y volviendo a legislar, reformando

y revisando normas, desarrollando textos normativos y tratando de clarificar, a veces incluso de reconducir, determinados aspectos que ya superaron hace tiempo el propio marco que le sirve de soporte y que está llamado a regularlo. Leyes, decretos, refundiciones legales, incluso, instrucciones, se suceden y terminan integrándose en nuestro ordenamiento de manera poco acertada a su propio fin, pero a las que nos vemos obligados a acudir y atender.

A mayor abundamiento, en esta visión sesgada que parece imperar, se continúa tratando de perfilar más límites, cómo si no fueran ya suficientes con los propios límites administrativos y fronteras establecidas en el territorio. Los límites entre las diferentes funciones públicas que de manera concurrente operan sobre un mismo espacio y cuyo único fin viene dado por su atribución a una u otra esfera administrativa, en virtud de las potestades otorgadas por la competencia atribuida.

Y en este punto surgen infinidad de interrogantes ¿realmente se puede planificar un territorio sin atender a todos los condicionantes que existen en él?, ¿acaso, el ejercicio de la planificación, territorial o urbanística, no deben integrarse, complementarse y, en suma, facilitarse mutuamente sus cometidos?, ¿es sensato, pero sobre todo, coherente, el carácter limitativo e incluso obstructivo que entre estas dos políticas públicas (ordenación del territorio y urbanismo) impera en la actualidad?

El territorio es único y no atiende a límites. Sin embargo, con el sistema actual está encorsetado por sus propias “fronteras” competenciales. Cuando un municipio planifica su suelo, acaso ¿no está ordenando el territorio? Parece obvio que sí, ahora bien, dentro de sus propias competencias urbanísticas lo que lleva a realizar una planificación u ordenación constreñida a su propio ámbito competencial. De igual manera, cuando una Comunidad Autónoma se dispone a desarrollar mediante la técnica planificadora su competencia en ordenación del territorio, nuevamente se está ante una planificación territorial del suelo, pero además y aún desde diferentes perspectivas, atendiendo nuevamente a las competencias, nos encontramos ante una ordenación del mismo suelo. De análoga forma, y aún de manera muy general, cuando el Estado pone en marcha cualquiera de sus competencias sectoriales con incidencia en el territorio, acaso ¿no estamos ante una nueva planificación del suelo y del territorio? En síntesis, y desde una perspectiva común, muchas de las decisiones públicas afectan en mayor o menor medida al territorio, entendido éste como el soporte que ha de acoger el desarrollo y la materialización de las mismas. Pero la cuestión fundamental, además de las diferentes planificaciones que concurren y en ocasiones incluso se solapan sobre un mismo espacio, es la falta de integración entre las mismas, determinada por el propio ámbito competencial sobre el que se desarrolla cada una de ellas.

En términos simplistas, el suelo no es más que el continente, la base que contiene y sostiene al conjunto de materias sectoriales, el contenido, que en el mismo se desarrolla.

Pero existen otros tantos condicionantes. El suelo es un recurso limitado y no renovable, un recurso que en las últimas décadas ha sufrido un uso excesivo y abuso en su consumo, convirtiéndose en soporte económico del crecimiento del propio país. Lo anterior resulta irrecuperable, pero quizás ello ha llevado a tomar conciencia de la imperiosa necesidad de un nuevo modelo de desarrollo donde los criterios de sostenibilidad impregnen las distintas funciones públicas que desde diferentes perspectivas inciden o tienen lugar, en mayor o menor medida, sobre el territorio.

Si el escenario ya presentaba una importante complejidad, la llegada de la COVID-19 ha llevado a que se alce en una cuestión prioritaria y de primer orden. La tantas veces citada sostenibilidad en los últimos años, es hoy una cuestión a nivel mundial y cuya importancia crece cada día, en un contexto con recursos cada vez más limitados.

De esta forma, a la situación expuesta se añade un criterio rector que debiera prevalecer e integrarse de manera efectiva en la planificación, tanto territorial como urbanística, la sostenibilidad. No en vano, se postula como principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. El propio término engloba dos funciones públicas como son la ordenación del territorio y el urbanismo, bajo la perspectiva común de la sostenibilidad.

Todo ello, justifica la imperante necesidad de abordar el estado de situación que, tras casi tres lustros desde su incorporación formal a nuestro ordenamiento jurídico, presenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Desde diferentes perspectivas, tanto a nivel normativo, como jurisprudencial y doctrinal. Es esencial conocer cómo ha evolucionado el concepto y en qué medida, pero también el pronunciamiento de nuestros órganos jurisdiccionales, todo ello con la finalidad última de conocer el estado actual que la cuestión presenta. De igual forma, se alza en esencial conocer en qué medida se viene incorporando este principio en los diferentes marcos legislativos autonómicos de ordenación territorial y urbanismo, ardua tarea en la medida en que nos encontramos ante competencias autonómicas, lo que obliga a acudir a los distintos marcos autonómicos de referencia con el objetivo de conocer si, en efecto, las políticas en ordenación territorial y urbanística se hacen eco del mismo y en qué medida.

De igual forma, es muy adecuado conocer cómo avanza (y si lo hace) el desarrollo urbano y territorial sostenible, desde esa perspectiva inicial como principio hacia mecanismos, herramientas y criterios que posibiliten su efectiva implementación, esencial para su logro, en tanto en cuanto no tenga lugar, no se alcanzará la meta.

## ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
CE	Constitución Española.
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio.
CNUMDA	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
DOGV	Diario Oficial de la Comunitat Valenciana.
DOT	Directrices de Ordenación Territorial (Baleares).
EESUL	Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local.
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
ETE	Estrategia Territorial Europea.
FC	Fondo de Cohesión.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FSE+	Fondo Social Europeo Plus.
FTJ	Fondo de Transición Justa.
NNSS	Normas Subsidiarias del Planeamiento Urbanístico.

NTT	Norma Territorial Transitoria (Menorca).	LOTUPCV	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.	LOTUR	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.	LOTUSEX	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.	LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.	LPOLC	Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística.	LPTC	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña.
PIB	Producto Interior Bruto.	LPTSUM	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid.
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.	LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
POL	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.	LRSV/1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.	LS/2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
PROT	Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria.	LSENPC	Ley 4/2017, de 3 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
PTI	Plan Territorial Insular.	LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.	LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.	LSM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
LOTCL	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	LUIB	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears.
LOTG	Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia.	RDR/DLS	Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.
LOTIB	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears.	RFSC	<i>European Reference Framework for Sustainable Cities.</i>
LOTPV	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.	STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
LOTUC	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
LOTUM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.		

STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJAND	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
TSJBAL	Tribunal Superior de Justicia de Baleares.
TRLOTA	Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.
TRLOTUCM	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.
TRLOTUN	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 de Navarra.
TRLS/2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
TRLSRU	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.
TRLUA	Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, 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.
TROTUA	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el Principado de Asturias.
UE	Unión Europea.

## **CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN: CONCRECIÓN DEL PROBLEMA**

### **1. LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL: PROBLEMAS ACUCIANTES A LOS QUE SE ENFRENTA**

El urbanismo, en su concepción actual, está herido de muerte. Esta frase sintetiza, en buena medida, parte del principio y fin que tiene por objeto el presente trabajo.

Ahora bien, simplista sería lo anterior sólo desde una posición crítica. El objeto del mismo es, partiendo de dicha premisa, tomar una posición de reflexión proactiva y tratar de aportar posibles soluciones que, a modo de propuestas, puedan resultar de utilidad para comenzar a reformular el estado de la cuestión.

El urbanismo nace para unas necesidades concretas y da respuestas a ella, sin duda. Pero hoy nos enfrentamos a una nueva realidad, a un fenómeno nuevo sin precedentes que precisa, de manera urgente, solución y estamos obligados a darle respuesta. No se puede continuar por más tiempo “esperando” no se sabe muy bien qué o, en el mejor de los casos, tratando de reconducir la situación a golpe de creación de más normas o de la propia revisión de las vigentes, es lo que, en el argot popular, se denomina “parchear” la situación.

En los últimos años se ha vivido una situación sin precedentes. La crisis económica y financiera, más allá de las consecuencias propias y por todos conocidas, ha tenido una incidencia y repercusión sobre el territorio que aún no ha terminado de mostrar todos sus efectos. Sin embargo, sí muestra una obviedad, el consumo voraz de suelo, el desarrollo económico del propio país que durante años se sustentó en el uso y abuso de los recursos territoriales, dejan un nuevo escenario que nada tiene que ver con el precedente. Si este escenario ya

clamaba una respuesta con urgencia, la irrupción de la COVID-19 nos enfrenta a un nuevo orden a nivel mundial, sin poder precisar aún, desgraciadamente, sus devastadoras consecuencias, pero parece evidente que nada será igual tras la misma.

A lo anterior, se suma el hasta ahora insalvable y perpetuo en el tiempo conflicto interadministrativo que ha llevado a mostrar una evidente falta de capacidad de los diferentes niveles administrativos para, en lugar de mirar hacia dentro, hacerlo hacia fuera, desde una visión integradora y facilitadora, primando los intereses generales del conjunto frente a los intereses particulares asociados a la competencia atribuida o a la correspondiente Administración territorial.

Y, precisamente, en este escenario, las dinámicas de los territorios, la globalización, la propia evolución de nuestras sociedades, el avance en las nuevas tecnologías, entre otros tantos aspectos que se podrían enumerar, hacen además que nos enfrentemos a una nueva realidad donde cada vez tienen menos sentido, o dejan de tenerlo por completo, las fronteras, los límites, la primacía de las esferas competenciales sobre el propio interés general. Lo que, por otra parte, pareciera obviar el principio y fin del propio Derecho Administrativo.

El análisis de la situación y los diferentes problemas que se reflejan en el mismo son, sin duda, el imprescindible punto de partida para tratar de reformular la situación. La propia crisis del planeamiento urbanístico; el estancamiento de la planificación territorial; la oportunidad de reformular el desarrollo que vienen teniendo ambas funciones públicas, y transitar desde su actual carácter obstructivo o limitativo a la complementariedad e incluso integración; la toma de conciencia de las dinámicas territoriales actuales y los cambios de escalas con la preponderancia del espacio, constituyen argumentos de peso para la reformulación que se propugna pero también razones que se han de conocer y tener presentes para el objeto perseguido.

A día de hoy existen varias cuestiones que desde el punto de vista jurídico hacen precisa esa reformulación de bases, incluso de conceptos que se plantea. Fundamentalmente hay dos aspectos que resultan particularmente preocupantes en relación al presente del planeamiento urbanístico. En los últimos años, la tramitación y posterior aprobación de un instrumento de planeamiento general, o su revisión, se han convertido en un “laberinto sin salida”. Los municipios, en cuanto competentes para ello, se enfrentan a infinidad de trámites, informes sectoriales, cumplimiento de presupuestos, en suma, un cúmulo de formalidades a las que difícilmente se puede dar el debido y preciso cumplimiento. El trámite procedimental para la elaboración, tramitación y aprobación de un instrumento de planeamiento general es, como ha venido con acierto a señalar

alguna resolución judicial, una labor titánica<sup>1</sup>. Y razón no le falta. Se ha querido regular tanto y con tal grado de detalle que la acumulación de textos legales, disposiciones, a veces sobrepuestas, y dispersión normativa, han devenido en la peor de las consecuencias: la imposibilidad de dar el debido cumplimiento al marco normativo de referencia<sup>2</sup>. Significativo sobre el particular GONZÁLEZ SANFIEL, cuando señala que “La razón de la vulnerabilidad del plan, se encuentra en lo recargado que es, tanto en contenidos como en trámites, especialmente, los informes preceptivos y vinculantes que deben cumplirse. Todo ello genera una situación en la que es muy difícil asegurar que no se van a cometer errores (siempre faltará algo)”, a lo que el autor, enfatizando en lo anterior, añade que “La cantidad de informes que va incorporando tanto la legislación estatal como autonómica, todos preceptivos y vinculantes, es verdaderamente alarmante. Debe recordarse que, si falta `cualquiera` de ellos, el plan es nulo. Además, el enfoque no es sustantivo, sino formal: existe o no existe el informe. Además, se entiende que `cualquier` informe por aquella naturaleza coadyuva a la formación de la voluntad del plan, lo cual no es cierto en todo caso. Un informe puede estar referido a un ámbito territorial concreto y, además, el plan puede no afectar o alterar o contravenir el espacio protegido por aquel informe”<sup>3</sup>.

La consecuencia inmediata de lo anterior es la pervivencia de planeamientos urbanísticos generales que ni responden a las necesidades actuales de los pueblos o ciudades que planifican pero que, además, y lo que resulta más preocupante, ni siquiera se aproximan a aquel modelo de ciudad que en su día definió. Una norma, en el caso aquí tratado, un plan urbanístico general, que desconoce la realidad de lo que está llamada a regular por haber quedado obsoleta, difícilmente puede dar la respuesta que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, constituye su principio y fin.

Y en esta primera cuestión, para el ya de por sí difícil supuesto de superar con éxito la completa tramitación de un instrumento de planeamiento urbanístico general,

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de diciembre de 2011, núm. rec. 429/2008 (ECLI: ES:TSJCV:2011:9348). La meritada resolución judicial señala que: “la aprobación definitiva de un Plan General de Ordenación Urbana es una labor titánica”.

<sup>2</sup> Véase ARRANZ MARINA, T. (2010): “Los informes sectoriales en materia de urbanismo”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 96, pp. 70-86.

Referidos al ámbito andaluz, es de interés el trabajo de CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”. *Revista digital CEMCI, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, núm. 29, pp. 1-43.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2017): “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”. En LÓPEZ RAMÓN, F y VILLAR ROJAS, F (coords.) *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 411-462 (p. 418).

lo que tendrá lugar con su aprobación definitiva, competencia por lo general atribuida por las diferentes Comunidades Autónomas<sup>4</sup>, no se puede obviar que ello supone el inicio del tránsito hacia otro “obstáculo”.

Se hace referencia al segundo filtro al que están sometidos los instrumentos de planeamiento urbanístico, la revisión por los Tribunales, fundamentada en la potestad revisora de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Y, si acogiendo la metáfora empleada en su día por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la aprobación definitiva de un Plan General de Ordenación Urbana es una labor titánica, nos atrevemos a afirmar que, a día de hoy, la revisión jurisdiccional de estos instrumentos deviene, en aplicación de la doctrina jurisprudencial mantenida por el Tribunal Supremo, en una práctica casi al filo de lo imposible.

El Tribunal Supremo viene manteniendo la consideración de disposición de carácter general de los planes urbanísticos. La consecuencia jurídica de lo anterior es la aplicación de lo dispuesto en el artículo 47.2. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>5</sup> (LPAC), y con ella cualquier vulneración, sea de forma o de fondo, tiene la misma consecuencia jurídica: su nulidad de pleno derecho.

El Tribunal Supremo reconoce expresamente la naturaleza normativa de los planes urbanísticos. El primer pronunciamiento vino dado por la Sentencia de 8 de mayo de 1968 en la que ya afirmaba que “el plan es productor de normas jurídicas”. Sobre la misma, ya GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO señalaron la inequívoca naturaleza normativa de los planes y la consiguiente posibilidad de declaración de nulidad de pleno derecho, en tanto los planes urbanísticos, en tanto

<sup>4</sup> Hasta ahora ha sido una práctica habitual el carácter bifásico en la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y así lo regulan las diferentes legislaciones autonómicas en materia de urbanismo que, por lo general y con salvedades, suelen encomendar la aprobación inicial y provisional de los instrumentos a los municipios y reservan la aprobación definitiva a la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, esta regla tiene, como se indicaba, excepciones. Sin carácter exhaustivo, es el caso de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias que al regular en su artículo 144 la elaboración y aprobación de los Planes Generales de Ordenación, atribuye la aprobación definitiva del mismo al pleno del ayuntamiento, que lo podrá realizar de forma total o parcial.

<sup>5</sup> El artículo 47 de la LPAC, “Nulidad de pleno derecho”, preceptúa, en su apartado 2, que: “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Idéntico tenor al previsto en su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 62.2., establecía: “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

normas reglamentarias, pueden ser objeto tanto de recurso directo como indirecto contra un acto de aplicación de los mismos<sup>6</sup>.

Esta doctrina jurisprudencial que viene manteniendo el Tribunal Supremo, y la consiguiente distinción entre acto administrativo y disposición de carácter general, se encuentra recogida, entre otras tantas, en la Sentencia de 18 de mayo de 2009<sup>7</sup>, cuyo F.D. Séptimo recoge:

“Pero, sobre todo, el motivo es rechazable porque confunde los conceptos de acto administrativo y disposición general. Los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad (artículo 62.1 de la Ley 30/92) o por simple anulabilidad (artículo 63), pero las disposiciones generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/92, que dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de valoración formal o material). Un Plan General es una disposición general, y, por lo tanto, cualquier infracción en que incurra producirá su nulidad de pleno derecho”.

En la misma línea, se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de octubre de 2009<sup>8</sup>. Así, en su F.D. Sexto, establece:

“... En efecto, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, cuando se trata de disposiciones de carácter general -y tal es la consideración que una reiteradísima jurisprudencia atribuye a los instrumentos de planeamiento urbanístico como el aquí controvertido- para declarar su nulidad de pleno derecho no es necesaria la invocación de alguna de las causas de nulidad enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, pues cualquier vulneración de un precepto constitucional o legal o de una disposición de rango superior comporta la nulidad de pleno derecho de la disposición (artículo 62.2 de la Ley 30/1992). Así las cosas, la declaración de nulidad pretendida no debió denegarse so pretexto de que no se había acreditado la concurrencia de una causa de nulidad, pues la mera constatación de que se había omitido un trámite legalmente exigido habría de bastar para declarar la nulidad pretendida”.

Tras reiterar la jurisprudencia mantenida por el Alto Tribunal, la meritada Sentencia continúa con su argumentación en este sentido, si bien constreñido al caso objeto de enjuiciamiento, así señala:

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Civitas (pp. 165-166).

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de mayo de 2009, núm. rec. 3013/2006 (ECLI:ES:TS:2009:3012).

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de octubre de 2009, núm. rec. 3793/2005 (ECLI:ES:TS:2009:6589).

“En el motivo de casación el recurrente intenta combatir la respuesta dada en la sentencia aduciendo que el informe omitido es preceptivo y vinculante y que, por tanto, constituye un trámite esencial cuya omisión equivale a la falta absoluta de procedimiento contemplada como causa de nulidad radical en el artículo 62.1/e de la Ley 30/1992 [...] habría bastado con reprochar a la sentencia la infracción, por inaplicación, del artículo 62.2 de la Ley 30/1992 relativo a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general [...] la omisión del trámite de informe exigido en el citado artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, determina que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo; y ello por la razón ya indicada de que toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho”.

Tal distinción es la base en la que sustenta el Tribunal Supremo su doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de planeamiento urbanístico, también de planificación territorial, en los que concurra cualquier vicio, con independencia de que los mismos afecten a cuestiones de forma o de fondo, se enfrentan a idéntica consecuencia jurídica. De esta forma lo recuerda de manera más reciente en Sentencia de 15 de junio de 2016<sup>9</sup> que viene a desestimar los recursos interpuestos frente a la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de justicia de Murcia de 20 de mayo de 2015, que declaraba la nulidad de la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de diciembre de 2011, relativa a la revisión del Plan General Municipal de Ordenación de Cartagena, cuya consecuencia jurídica es, de igual forma, la nulidad de la revisión del referido instrumento de planeamiento urbanístico general. En el F.D. Quinto, la meritada Sentencia recuerda:

“... Pues bien en nuestras citadas sentencias de 17 de julio y 26 de octubre de 2012 expresamos lo siguiente:

“TERCERO.- Carece de base y fundamento la tesis del Ayuntamiento recurrente, al entender que existe una diferencia entre la nulidad declarada de una disposición de carácter general por motivos formales o de fondo, dado que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, son nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de junio de 2016, núm. rec. 2676/2015 (ECLI:ES:TS:2016:2822).

vulneran la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Si una disposición de carácter general, en este caso las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipales, es nula de pleno derecho, y como tal se declara, no cabe distinguir, como hace la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, entre defectos de fondo y de forma, pues tan radicalmente nula es en un supuesto como en el otro, sin que sea posible conferirle validez y vigencia mediante la aprobación de su Texto articulado por haberse subsanado el defecto formal que se incumplió al aprobar la primera”.<sup>10</sup>

La doctrina, por su parte, tampoco ha dejado pasar inadvertida esta cuestión, siendo numerosos los autores que la han abordado. Significativamente en los últimos años, ante la proliferación de numerosas resoluciones judiciales que paulatinamente iban declarando la nulidad de pleno derecho de múltiples planes urbanísticos<sup>11</sup>. La estricta y completa observancia de todos y cada uno de los trámites procedimentales ha devenido, como se indicaba, en una cuestión de muy difícil cumplimiento, en particular, aspectos como la omisión de cualesquiera de los trámites previstos o de alguno de los informes sectoriales que han de emitirse durante su tramitación.

Éstos, constituyen, en la práctica forense, los principales motivos que conllevan a la declaración de nulidad de los instrumentos. A mayor abundamiento, en la mayoría de ocasiones los planes urbanísticos no son declarados nulos por cuestiones sustantivas, sino por aspectos formales, sin importar la verdadera

<sup>10</sup> Son muchas las resoluciones del Tribunal Supremo que recogen la doctrina expuesta. Y, consecuencia de la misma, son también numerosos los municipios que han visto anulados sus instrumentos de planeamiento urbanístico general. Santander, Cartagena, Gijón, Castellón de la Plana, Vigo o Ibiza, son sólo algunos ejemplos del largo listado de instrumentos anulados.

<sup>11</sup> La nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico ha sido, y continúa siendo, una cuestión que ha ocupado gran interés de la doctrina administrativista. Entre otros, de particular interés, los trabajos de AGOÛES MENDIZÁBAL, C. (2014): “Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 65-85 y (2017): “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”. En LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F. (coords.) *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 361-410; SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”. *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 197-215 y (2016): “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 141, pp. 197-215; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2017): “Límites a la declaración de nulidad ...”, op. cit., (2018): “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, pp. 46-68 y (2019): “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo”. En VILLAR ROJAS, F.J. (aut.), GONZÁLEZ SANFIEL, A.N. (aut.), HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (aut.) *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Aranzadi Thomson Reuters, pp. 111-144; PAREJO ALFONSO, L. (2017): “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 144; TOLOSA TRIBIÑO, C. (2017): “La impugnación de los planes de urbanismo: consecuencias de su anulación. Doctrina jurisprudencial”. *Actum, Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 38, pp. 49-62.

incidencia o en qué medida afecta la misma al conjunto del plan. En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, con gran acierto, señala que “La supuesta necesidad de repetir la integridad del trámite de un plan declarado nulo por razones de forma carece, por tanto, de toda justificación, salvo cuando el trámite omitido o defectuosamente realizado tuviera como efecto la alteración del contenido del plan o impidiera su aprobación”<sup>12</sup>. En efecto, no se atiende a la entidad de la cuestión, es indistinta, la consecuencia jurídica es idéntica: la nulidad del plan, pese a la incalculable repercusión que dicha decisión tiene para el municipio que se ve afecto, para la propia seguridad jurídica del municipio o los importantes recursos materiales y económicos que habrán de destinarse nuevamente a ello, así como los largos periodos temporales que implica, y todo ello en un marco de inseguridad jurídica ciudadana. La solución podría venir dada, como defiende un importante sector doctrinal<sup>13</sup>, por la admisión de la subsanación de defectos y la conservación de trámites, lo que, en el marco vigente, y como reitera el Tribunal Supremo, no resulta posible dado que la subsanación y conservación de trámites prevista en el artículo 51 de la LPAC, queda constreñida a los actos administrativos, no así a las disposiciones de carácter general, naturaleza de la que gozan los planes urbanísticos<sup>14</sup>.

Estos aspectos que, aun de manera sintetizada, se han indicado, constituyen en la práctica jurídica un debate que se acentúa con los años en la medida que se muestran como particularmente preocupantes ante la situación de incertidumbre a la que, desde un punto de vista jurídico, se enfrenta el planeamiento urbanístico y que se materializa en diferentes consecuencias de las que viene adoleciendo: bloqueo en el planeamiento urbanístico general, obsolescencia de los instrumentos y falta de seguridad jurídica, seguridad jurídica que se concreta en una doble vertiente, tanto para la ciudadanía pero también para los propios municipios: ambos precisan contar con un marco jurídico con la adecuada capacidad de respuesta a la realidad local.

Precisamente, en relación con la obsolescencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico, BAÑO LEÓN lo sintetiza de manera ejemplar al señalar “La noción de plan general que contienen todas las leyes de las Comunidades Autónomas está

<sup>12</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias ... op. cit. (p. 214-215).

<sup>13</sup> De manera muy reciente, PAREJO ALFONSO aborda la diferenciación entre aplicación y ejecución (administrativa) a la luz del desarrollo de formas de actuación del poder público administrativo, señalando el difícil encuadre en la clasificación bipartita norma-acto, sosteniendo la procedencia del reflejo de la singularidad de aquellas formas en el régimen común de invalidez de la actuación administrativa con apoyo, precisamente, en la planificación. En PAREJO ALFONSO, L. (2020a): “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y en caso de la planificación y el plan”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas, vol. 1, pp. 7-40.

<sup>14</sup> *Ibidem* (p. 215).

obsoleta porque no responde a las necesidades públicas”<sup>15</sup>. El autor señala, entre otras circunstancias, la irrupción de la evaluación estratégica de planes y programas o la propia complejidad del reparto de competencias. Sin duda alguna, coincidimos, en que el origen de la cuestión, sobre la que décadas después se continúa debatiendo, se remonta al propio texto constitucional y el reparto competencial establecido en el mismo, atribuyendo la competencia en urbanismo a las Comunidades Autónomas, debiéndose conjugar con las competencias municipales sobre esta función pública, pero, además, articulándolo con un conjunto de competencias sectoriales que inciden en la misma y que, aun de manera más o menos directa, determinan en mayor o menor medida, una necesaria y obligada coordinación entre todas ellas. Como ya señaláramos, el germen de la cuestión se encuentra en ese concreto momento y continúa –desafortunadamente– a día de hoy siendo un problema sin resolver cuyos efectos se acrecientan, de manera negativa, para el urbanismo<sup>16</sup>.

No obstante, en este escenario que se expone, parece que tímidamente se vislumbra algo de luz. No pueden dejar de citarse recientes resoluciones del Tribunal Supremo que apuntan en este sentido. Es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de marzo de 2020<sup>17</sup>, en la que el interés casacional objetivo consiste en determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación *in totum* de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica del

<sup>15</sup> BAÑO LEÓN, J.M. (2020): “La obsolescencia de la idea de plan general”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva época*, núm. 13, pp. 6-21 (p. 6).

<sup>16</sup> En efecto, entendemos que “El origen de estos obstáculos se encuentra precisamente en el sistema de reparto competencial definido por la Carta Magna al optar por un modelo en el que se facultaba la atribución de las competencias en ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas en su artículo 148.1.3º, y junto a tal decisión, otras competencias sectoriales con importante incidencia en la ordenación territorial quedaban reservadas en exclusiva al Estado. Además, la propia Constitución garantiza la autonomía de los municipios, como tercer nivel administrativo, junto al Estado y las Comunidades Autónomas, en su artículo 140, y señala que las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones en su artículo 142 para lo que se les dota de un conjunto de competencias propias atribuidas por ley y competencias atribuidas por delegación. Entre las primeras, reguladas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, su artículo 25, les atribuye la competencia en urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. La consecuencia de todo ello, es la dispersión de competencias, que bien debieran ir unidas y caminar en un mismo sentido, entre tres niveles administrativos entre los que no siempre priman las mismas prioridades ni los objetivos parecen ser compartidos. Por contra, se obvió (y se sigue obviando transcurridos cuarenta años), una vez decidida residenciar en diferentes Administraciones, competencias con un componente común: el territorio, crear un mecanismo capaz de integrar, coordinar y cohesionar una función pública tan particular como es la ordenación del territorio puesta en relación con el conjunto de materias en las que incide. Éste se entiende como el germen de la falta de coordinación interadministrativa y que sigue constituyendo en la actualidad uno de los principales obstáculos sin superar”. En RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch (pp. 442-443).

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de marzo de 2020, núm. rec. 2560/2017 (ECLI: ES:TS:2020:744).

artículo 9.3. de la Constitución Española, que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad. Pues bien, la Sentencia de referencia, en su FD. Tercero, resuelve la cuestión sometida a su enjuiciamiento, señalando que:

“Expuesto lo anterior, y con carácter general y en abstracto, puede contestarse a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia lo siguiente: Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

Frente a esa “anulación *in totum*” o nulidad total, parece, sería posible una “nulidad parcial” de un plan, lo que a todas luces viene a admitir. La cuestión es que no se precisa qué ha de entenderse por determinaciones nulas de pleno derecho y qué por determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, pudiendo englobarse estas últimas como nulidad parcial. Como se indicaba, parece que se flexibiliza la jurisprudencia fijada y reiterada durante décadas, pero no se concreta, lo que continúa dejando la situación sin la adecuada solución que, por otra parte, no lo es como tal, ya que una verdadera solución a esta problemática requiere un paso firme y decidido que, hasta el momento, no ha tenido lugar.

A la anterior, seguiría, apenas unos meses después, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020<sup>18</sup>, en la que sí se acoge expresamente el término “nulidad parcial” y que supone un pequeño paso más a los efectos de matizar, al menos, la nulidad de los planes urbanísticos. El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia de esta Sentencia viene dado por “... determinar si, atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resultaba ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de la litis”. En suma, resuelve el recurso de casación planteado frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de mayo de 2018, por la que, con estimación parcial, se declara nulo el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza (Lanzarote) con alcance parcial referido a la parte que incide sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre, con retroacción del procedimiento al

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de mayo de 2020, núm. rec. 6731/2018 (ECLI: ES:TS:2020:1300).

momento oportuno a efectos de solicitar y emitir el informe previsto en el artículo 117.2. de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Pues bien, sin entrar en el caso concreto enjuiciado en la instancia, el interés principal de esta Sentencia reside en dos aspectos: por un lado, la interpretación que realiza sobre la cuestión que presenta interés casacional y por otro, los argumentos en que sustenta esta interpretación que, sin duda, van precisando la nulidad parcial de los planes urbanísticos, sin obviar, que se está ante una cuestión que precisa, debe insistirse, aún de una gran labor del Alto Tribunal en este sentido, lo que obliga a estar atentos a los sucesivos pronunciamientos que se espera puedan clarificar o ir despejando en qué supuestos podrá concurrir la reiterada nulidad parcial de un plan urbanístico.

En relación con la primera, la Sentencia se pronuncia en su FD. Séptimo, acogiendo en principio la jurisprudencia mantenida, cuando señala “... los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación”, pero con una relevante matización que realiza a renglón seguido y que es precisamente la cuestión que podría abrir la vía a replantear esta doctrina. De esta forma, fija que “No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento”.

Por su parte, contiene algunas referencias a las razones que justifican tal interpretación, pese a insistir en la regla general de la nulidad total o plena. En este sentido, recoge que el criterio de la jurisprudencia es la declaración de nulidad de todo el Plan cuando concurra un defecto formal esencial en su tramitación, justificado, según señala la meritada resolución en su FD. Sexto, en que “... un Plan por su propia exigencia conceptual, constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas. En efecto, la finalidad del planeamiento urbanístico es establecer una regulación puntual de todo el suelo existente en su ámbito territorial, regulación que debe integrar, con amplio grado de discrecionalidad, las exigencias que se impone por la Legislación urbanística y de otra naturaleza que sea de aplicación” pero sí reconoce la posibilidad de que se esté ante determinaciones individualizadas o concretas que

no afecten al conjunto del territorio, en cuyo caso, admite una solución distinta. De esta forma precisa, en el propio FD. Sexto, que:

“Ahora bien, si ha de considerarse que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esa declaración de nulidad no puede hacerse por áreas o sectores sin que se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta la potestad del planeamiento, es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho...”.

Habrà que estar, pues, muy atentos a un debate jurídico “vivo” y con una incidencia social, económica e incluso en términos de seguridad jurídica, de gran repercusión y calado<sup>19</sup>.

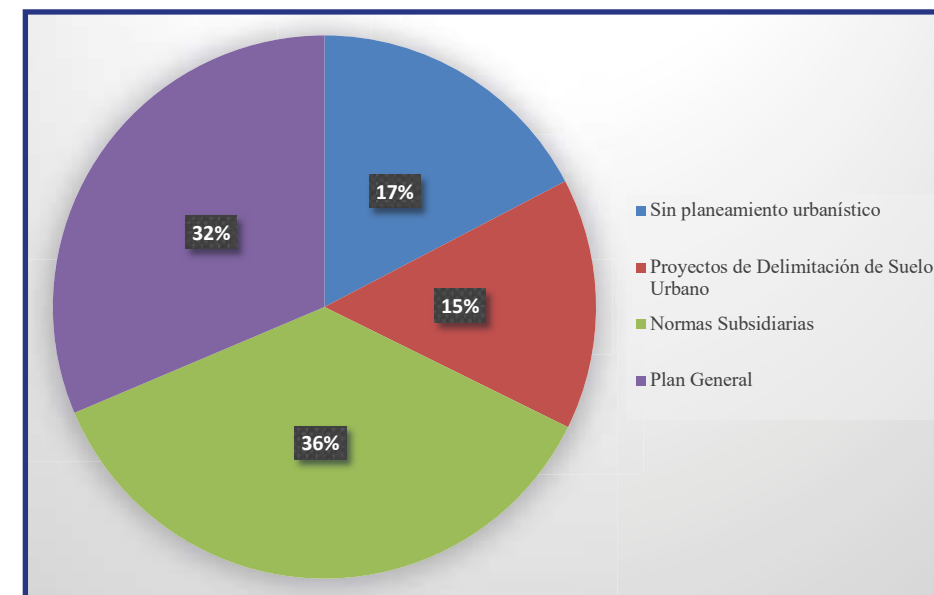
Sin embargo, la situación actual, como se viene insistiendo y por las cuestiones expuestas, es, a día de hoy, insostenible. Aun apartándonos de lo estrictamente jurídico, existen otros argumentos de peso que, en términos cuantitativos, reafirman el entendimiento del estado crítico del que adolece el planeamiento urbanístico en nuestro país. Muy ejemplificativos son los datos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, actualizados a fecha 1 de junio de 2020<sup>20</sup>. De los 8.131 municipios de España<sup>21</sup>: 1.410 municipios permanecen sin instrumento alguno de planeamiento urbanístico; 1.216 municipios cuentan con Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano; 2.954 municipios están dotados de Normas Subsidiarias; mientras, 2.551 municipios tienen un Plan General. En términos porcentuales, todavía existen más de un 17% de términos municipales en España sin instrumento alguno que planifique urbanísticamente su municipio.

<sup>19</sup> Sobre estas recientes Sentencias, véase, PAREJO ALFONSO, L. (2020b): “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 166 y CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2020): “Un pequeño paso para el Tribunal Supremo, un gran salto para el derecho urbanístico. La limitada restricción del alcance de la nulidad de los planes urbanísticos en la STS de 4 de marzo de 2020”. *Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, IDL-UAM*. Blog. Disponible <https://www.idluam.org/blog/un-pequeno-paso-para-el-tribunal-supremo-un-gran-salto-para-el-derecho-urbanistico-la-limitada-restriccion-del-alcance-de-la-nulidad-de-los-planes-urbanisticos-en-la-sts-de-4-de-marzo-de-2020/>

<sup>20</sup> Disponible <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/planeamiento-urbanistico/planeamiento-urbanistico> (última consulta 19/11/2020).

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística (2020): España Municipal 2020. Disponible [https://www.ine.es/infografias/infografia\\_padron.pdf](https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf) (última consulta 19/11/2020).

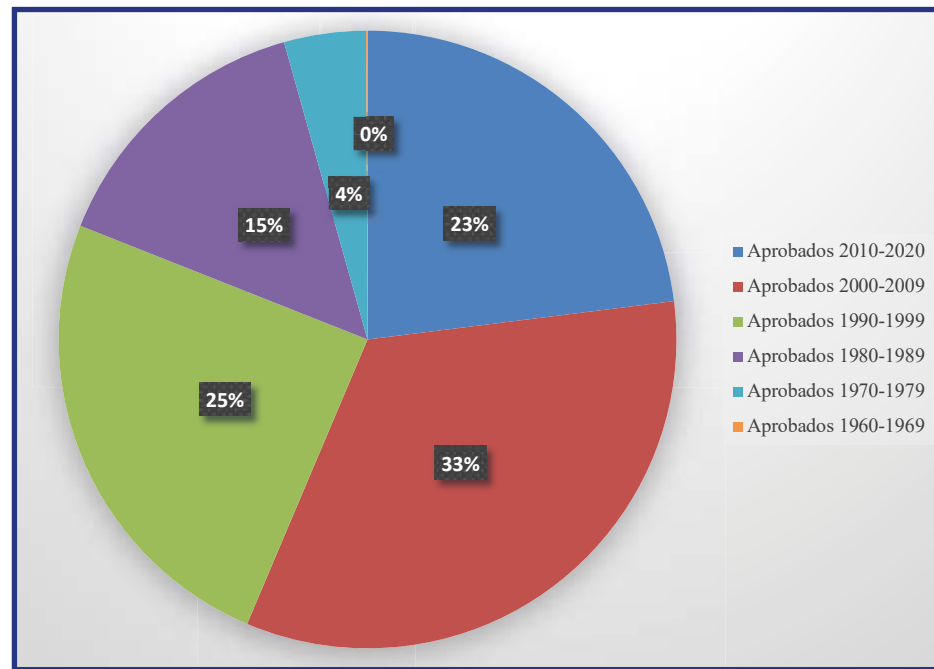
### Figuras de instrumentos de planeamiento urbanístico en los municipios españoles



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Otro factor clave a los efectos que ocupan, es la fecha de la que datan dichos instrumentos. Se hacía referencia a la problemática que representa contar con instrumentos de planeamiento urbanístico obsoletos, sin capacidad de respuestas efectivas al municipio que están llamados a planificar. Desde esta perspectiva general de la situación en el contexto español, los datos son igualmente significativos. De los 6.721 municipios que sí se encuentran dotados con alguna figura de planeamiento urbanístico general, tomando como referencia el año de publicación del mismo y que mantienen su vigencia en la actualidad, únicamente 1.547, datan, bien por revisión del instrumento anterior o por aprobación de un instrumento en municipios que careciesen aún del mismo, de la última década (18 en 2020; 85 en 2019; 79 en 2018; 101 en 2017; 98 en 2016; 291 en 2015; 168 en 2014; 194 en 2013; 159 en 2012; 192 en 2011; y 162 en 2010), mientras que 2.242 instrumentos son de los años 2000 a 2009; 1.655 fueron aprobados en la década de los noventa; 984 se remontan a la década de los ochenta; mientras aún permanecen vigentes 288 y 5, instrumentos de planeamiento urbanístico, correspondientes, respectivamente, a la década de los setenta y sesenta. Estos datos deben ponerse en adecuada relación con la realidad del planeamiento urbanístico.

### Antigüedad de los instrumentos de planeamiento urbanístico en los municipios españoles



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Esta perspectiva general que se trata de exponer, puede ser más precisa si su análisis se centra en la situación de cualesquiera de las Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, en Andalucía, segunda Comunidad Autónoma en términos superficiales, de sus 785 municipios<sup>22</sup>, 51 términos municipales todavía no cuentan con ninguna figura de planeamiento urbanístico<sup>23</sup>. De los restantes, 734 municipios, el estado del planeamiento urbanístico, en términos cuantitativos, es el siguiente: 105 municipios cuentan con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano; en 382 municipios la figura vigente son Normas Subsidiarias; mientras que 248 términos municipales cuentan con un Plan General de Ordenación Urbanística.

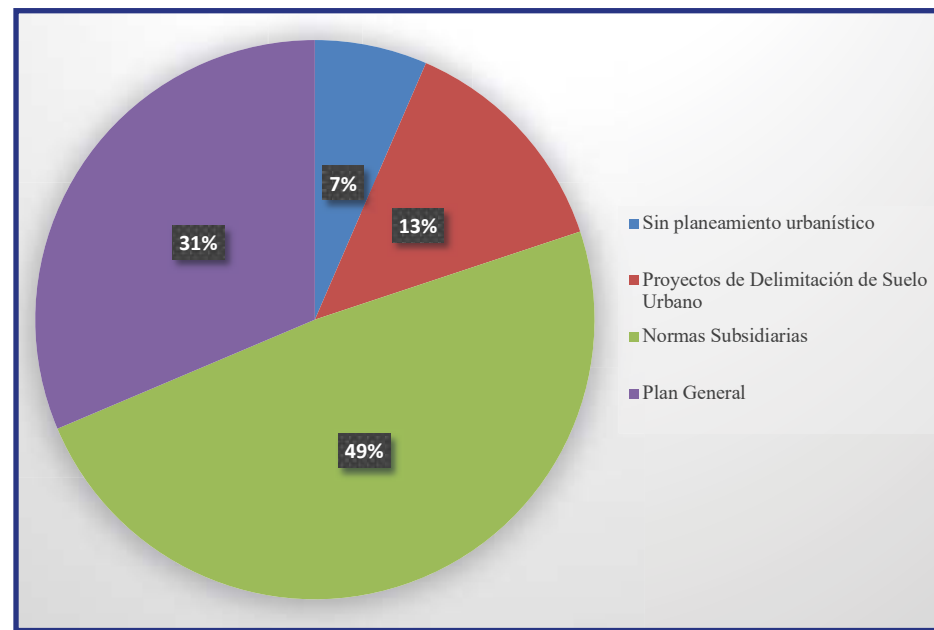
<sup>22</sup> Conforme a datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística. Referidos a fecha 1 de enero de 2020.

<sup>23</sup> Se toma como referencia datos referidos al año 2019 y publicados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía. Disponible <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/estadistica-planificacion-urbanistica.html> (última consulta 22/11/2020).

Sin duda, muy ejemplificativos de la situación descrita resultan dos datos. En primer lugar, la prevalencia que la figura de las Normas Subsidiarias, en adelante NNSS, continúa teniendo en Andalucía, figura con la que todavía se encuentran dotadas prácticamente la mitad de los municipios andaluces. En segundo lugar, e interrelacionado con lo anterior, el hecho de que tan sólo en torno a un tercio de los municipios cuenten como instrumento de planeamiento urbanístico general en su municipio, con un Plan General de Ordenación Urbanística, en lo sucesivo PGOU, categoría prevista en la legislación urbanística andaluza, vigente desde el año 2003, como el instrumento de planeamiento general para establecer la ordenación urbanística en la totalidad de los términos municipales andaluces, así como ordenar la gestión de su ejecución, conforme a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización de suelo. Estos datos se deben poner en adecuada relación con que, ciertamente, buena parte de los municipios pese a mantener vigentes instrumentos aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en lo sucesivo LOUA, se han adaptado, de forma parcial o total, a la misma.

Además de los datos estadísticos publicados por la Comunidad Autónoma y que se toman como referentes, se pueden extraer otras conclusiones ilustrativas de la situación que el planeamiento urbanístico presenta en Andalucía. De esta forma, por provincias la distribución de las diferentes figuras es la siguiente: Almería (15 PGOU, 40 NNSS y 48 PDSU); Cádiz (27 PGOU y 18 NNSS); Córdoba (45 PGOU, 26 NNSS y 6 PDSU); Granada (32 PGOU, 101 NNSS, 18 PDSU y 23 municipios continúan sin planeamiento); Huelva (21 PGOU, 45 NNSS, 9 PDSU y 6 municipios continúan sin planeamiento); Jaén (27 PGOU, 55 NNSS y 15 PDSU); Málaga (38 PGOU, 38 NNSS, 5 PDSU y 22 municipios continúan sin planeamiento); y Sevilla (43 PGOU, 59 NNSS y 4 PDSU).

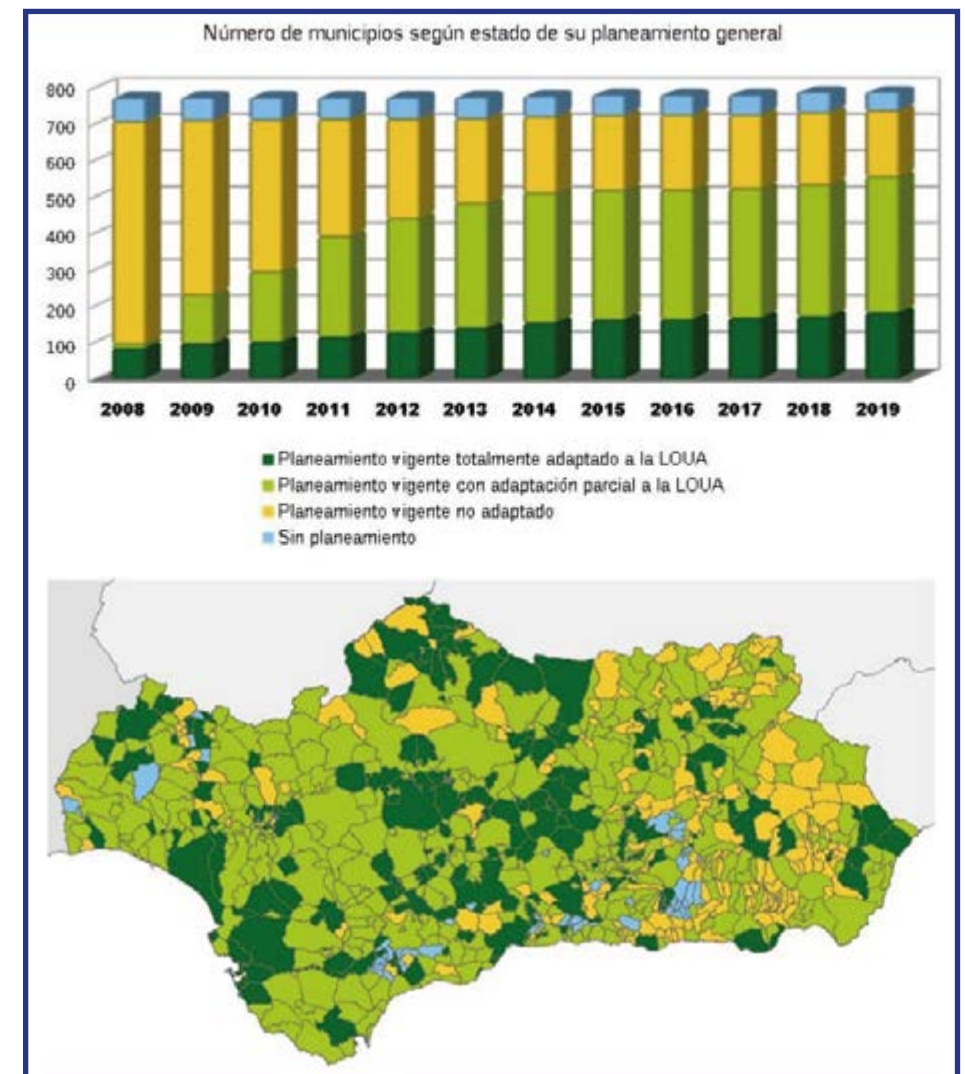
### Figuras de instrumentos de planeamiento urbanístico en los municipios de Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.

Ilustrativo, de igual forma, los siguientes gráficos en los que se muestra la evolución en la última década del planeamiento urbanístico en los municipios andaluces, donde si bien difieren muy escasamente los términos municipales que continúan sin plan urbanístico alguno, sí se muestra como, tras la entrada en vigor de la LOUA, paulatinamente se han ido adaptando a la misma, adaptación que en términos generales ha tenido lugar de forma parcial frente a un menor porcentaje que ha llevado a cabo la misma de manera total. Sin embargo, sigue siendo muy significativo el número de municipios que cuentan con un instrumento urbanístico vigente, pero sin adaptar a dicho cuerpo legal.

### Evolución del planeamiento urbanístico general en los municipios de Andalucía



Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Siguiendo la misma sistemática, se analiza a continuación la antigüedad de los referidos instrumentos de planeamiento urbanístico andaluces, tomando como referencia la fecha en que los mismos fueron publicados y conforme a los datos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. Siguiendo la información publicada, en Andalucía, en términos generales, 47 términos municipales no cuentan con instrumento de planeamiento urbanístico, mientras

que 738 están dotados con alguna figura de planeamiento urbanístico en su término municipal<sup>24</sup>. De estos últimos, y tomando nuevamente como referencia el año de publicación de los mismos, en la última década, desde 2010 a 2020, se han aprobado un total de 131 instrumentos en alguna de sus diferentes categorías (7 entre 2020 y 2019<sup>25</sup>; 4 en 2019; 8 en 2018; 6 en 2017; 7 en 2016; 18 en 2015; 14 en 2014; 19 en

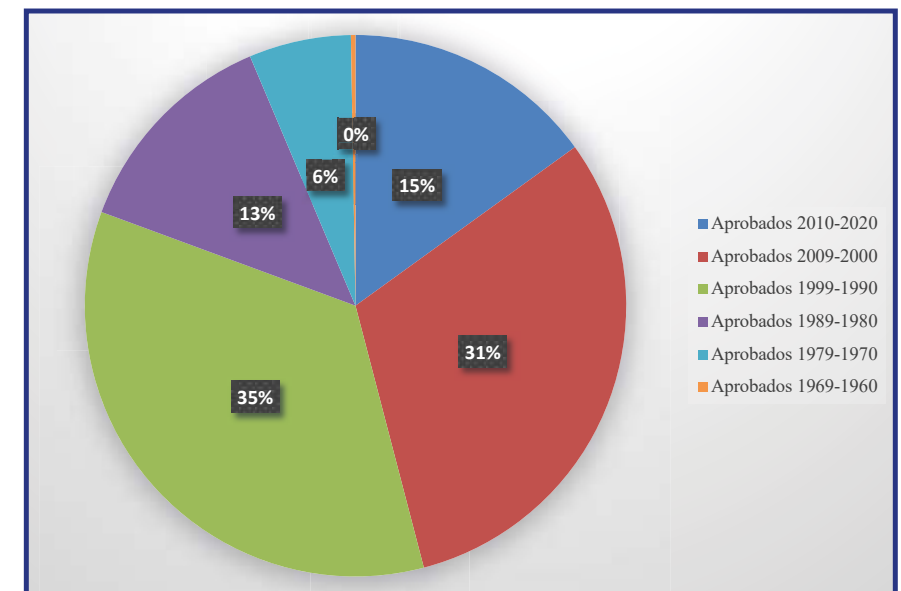
<sup>24</sup> Se observa una ligera diferencia entre los datos estadísticos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y los publicados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. La justificación bien podría estar en las diferentes fechas de actualización de los datos, entre 2019 y 2020, y la complejidad por el gran número de datos que la elaboración de estos datos estadísticos implica.

<sup>25</sup> Por su actualidad, se detallan a continuación los datos referidos a los instrumentos urbanísticos en los años 2020 y 2019 en Andalucía, atendiendo a sus últimas publicaciones oficiales:

- Anuncio de 4 de noviembre de 2020, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Málaga, por el que se dispone la publicación de la Resolución de 11 de agosto de 2020, que ordena proceder al registro y publicación del instrumento de planeamiento «Plan General de Ordenación del Territorio de Júzcar» (Texto Único Subsancionado), aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo el 24 de julio de 2018, una vez acreditadas las subsanaciones de las deficiencias indicadas en los Acuerdos de 24.7.2018 y 21.6.2019 (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 224, de 19 de noviembre de 2020) (sic).
- Resolución de 1 de octubre de 2020, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Jaén, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 22 de diciembre de 2017, de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, referente al expediente de planeamiento relativo al Plan General de Ordenación Urbanística de Quesada (Jaén), Resolución de 28 de marzo de 2019, de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, referente al expediente de planeamiento relativo al Plan General de Ordenación Urbanística de Quesada (Jaén) y Resolución de 14 de octubre de 2019, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Jaén, por la que se dispone proceder al registro y publicación de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística de Quesada (Jaén). (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 203, de 20 de octubre de 2020; Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 204, de 21 de octubre de 2020, normativa).
- Anuncio de 18 de julio de 2019, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Málaga, por el que se hace público el Acuerdo de 21 de junio de 2019, de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga, relativo al «Expediente de Cumplimiento para el levantamiento de la suspensión del PGOU de Macharaviaya (Málaga), aprobado definitivamente de manera parcial el 27 de febrero de 2019» (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 141, de 24 de julio de 2020).
- Anuncio de 14 de enero de 2020, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Sevilla, por el que se dispone la publicación de la Resolución de fecha 14 de noviembre de 2019 de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Sevilla, por la que se ordena proceder al registro y publicación del instrumento de planeamiento «Tomo II. Modificaciones a introducir en los ámbitos de suelo donde se suspenden determinaciones de ordenación del PGOU de La Puebla de Cazalla (Sevilla)», al tener por subsanadas las deficiencias consignadas por el acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de fecha 8 de abril de 2019, por el que se aprueba definitivamente el instrumento mencionado, en los términos del art. 33.2.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y se ordena la publicación del contenido de sus Normas Urbanísticas (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 13, de 21 de enero de 2020).
- Acuerdo del Pleno, en sesión ordinario del día 23 de diciembre de 2019, del Ayuntamiento de Hinojales por el que se aprueba definitivamente el Plan de Delimitación de Suelo Urbano del municipio de Hinojales (Boletín Oficial Huelva, núm. 7, de 13 de enero de 2020).
- Resolución de 29 de abril de 2019, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Cádiz, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la CTOTU de Cádiz de 11 de abril de 2019, referente al Plan General de Ordenación Urbanística de Villamartín (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 85, de 07 de mayo de 2019).
- Anuncio de 21 de enero de 2019, de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Málaga, por el que se hace público el Acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga, relativo al Plan General de Ordenación Urbanística de Jimera de Líbar (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 16, de 24 de enero de 2019).

2013; 12 en 2012; 10 en 2011; y 10 en 2010), mientras que 228 instrumentos fueron aprobados y publicados en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2009; 256 datan de la década de los noventa; 96 se remontan a la década de los ochenta; mientras que 45 de las figuras de planeamiento urbanístico andaluces son de la década de los setenta, permaneciendo de igual forma vigentes dos instrumentos del año 1966<sup>26</sup>. A la luz de los datos anteriores (aun tomando como referente la comunidad andaluza pero extrapolable a cualquier otra Comunidad Autónoma), vuelve a quedar acreditada la cuestión sobre la que se viene insistiendo: la completa obsolescencia del planeamiento urbanístico en España. Sólo en Andalucía, 627 términos municipales tienen instrumentos aprobados con anterioridad a 2010 y que cuentan por tanto ya con, al menos, una década de vigencia, tendencia que se acentúa si tomamos como referente el número de instrumentos con más de dos décadas de vigencia, los aprobados con anterioridad al año 2000, un total de 399, en términos porcentuales, el 54% de los municipios con planeamiento urbanístico. Destaca, de igual forma, como el mayor porcentaje de los instrumentos vigentes a día de hoy en Andalucía fueron aprobados en la década de los noventa.

#### Antigüedad de los instrumentos de planeamiento urbanístico en los municipios españoles



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>26</sup> En ambos casos, NNSS correspondientes a los términos municipales granadinos de La Taha (publicado en el BOE núm. 39, de 15 de febrero de 1966) y Trevélez (publicado en el BOE núm. 39, de 15 de febrero de 1966).

En ese sentido, como hemos insistido, en referencia a los instrumentos de planificación territorial pero que de idéntica manera afecta a los de planeamiento urbanístico “Es muy fácil que un instrumento de planificación territorial quede obsoleto, son varios los factores que inciden en este sentido. En primer lugar, los largos periodos que su propia elaboración requiere, pero junto a éste y, en segundo lugar, su carácter de vigencia indefinida o con una visión temporal a veinte o treinta años. Frente a ello, los territorios son dinámicos y en épocas como la recientemente vivida de “boom desarrollista”, se incrementa notablemente esta tendencia...”<sup>27</sup>. Los datos están referidos a la fecha de aprobación/publicación de los instrumentos, sin embargo, se debe tener presente que, por lo general, hasta que llega el momento de la aprobación definitiva transcurren largos periodos temporales en los que tiene lugar su elaboración y ulterior tramitación. Por tanto, el diagnóstico y el modelo urbano que toma como referencia el plan, es el de un pueblo o ciudad años antes de su aprobación. Este factor es clave nuevamente a los efectos de mantener planes urbanísticos actualizados, entre otras razones, por el simple hecho de que sólo así podrán dar la adecuada respuesta a las necesidades que el mismo tiene y que, en síntesis, representa su razón de ser.

## 2. EL ESTANCAMIENTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde que en el año 1978 la ordenación del territorio se incluyera entre las materias cuya asunción competencial se facultaba a las Comunidades Autónomas, conforme al reparto competencial establecido en sus artículos 148 y 149 por la Constitución Española, su desarrollo a nivel autonómico ha sido heterogéneo. Significativa mención requiere que con su inclusión en el texto constitucional, por primera vez nuestro ordenamiento jurídico le reconoce su carácter autónomo, pero a su vez independiente del urbanismo en cuyo marco legislativo se había recogido hasta aquel momento<sup>28</sup>.

La ordenación del territorio, a partir de su correspondiente marco legislativo, se desarrolla a través de los instrumentos de planificación territorial previstos a tal fin por cada Comunidad Autónoma, centrados, en general, en dos escalas planificadoras: regional y subregional. Esta tarea no ha resultado sencilla y pese a que la situación actual es, como se acaba de exponer, heterogénea si comparamos la situación presente en las diecisiete Comunidades Autónomas, no se debe obviar su llegada tardía en comparación con el urbanismo. Frente a un urbanismo

<sup>27</sup> RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial...* op. cit. (p. 443).

<sup>28</sup> Véase RANDO BURGOS, E. (2019a): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel.

dotado ya en la década de los cincuenta con su propio marco legislativo y la experiencia, incluso arraigo, con que ya se contaba en materia de planeamiento urbanístico, por contra la ordenación del territorio llega en sentido propio con la Constitución Española. A partir de aquí fue preciso, en primer lugar, su inclusión en los correspondientes Estatutos de Autonomías, para a partir de entonces y en un segundo momento comenzar a dotar a esta “nueva” competencia de su propio marco legislativo. Y aquí ya los datos son muy relevantes, aunque se ha insistido en ello, el desarrollo legislativo en ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas no resultó nada fácil, precisándose casi dos décadas para ello, tiempo transcurrido desde la aprobación del primer cuerpo legal por Cataluña hasta el último por Extremadura. Con la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en ordenación del territorio, éstas se encontraron “... con un «papel en blanco» o «competencia sin contenido» sobre la que tenían que empezar no sólo a regular sino a, y con carácter previo, analizar el sentido que iban a dar a dicha competencia y las bases sobre las que sustentarla. Además, coincidiendo todo ello temporalmente con el desarrollo legislativo de otras tantas materias que habían asumido simultáneamente, y con la necesidad de integrarla por el carácter transversal de la misma con otras competencias sectoriales sobre las que en mayor o menor medida iba a producir afecciones. Y todo ello sin una hoja de ruta coincidente que hubiese venido dada por una ley de bases o, al menos, la preexistencia de un antecedente normativo en nuestro país”<sup>29</sup>.

Al igual que se señalaba con el urbanismo, también la ordenación del territorio en su etapa planificadora se enfrenta a los largos periodos que en la práctica requieren tanto la elaboración, como la tramitación y la aprobación de los instrumentos y con ello el consiguiente riesgo de la obsolescencia de los mismos antes de su propia entrada en vigor.

Pero la cuestión no queda ahí. Se apuntaba al estancamiento de esta función pública y éste es el término que se entiende mejor define el estado de situación que a día de hoy presenta la ordenación territorial en nuestro país por varios motivos. En primer lugar, el propio carácter transversal que la caracteriza hace precisa una real coordinación y cooperación interadministrativa para su efectiva puesta en marcha, aspecto sobre el que aún queda mucho por hacer<sup>30</sup>. En segundo lugar, la ordenación del territorio en nuestro país obvia su puesta en marcha y otras cuestiones intrínsecas en tanto función pública. Se ha centrado, y continúa en esta etapa, en

<sup>29</sup> *Ibidem* (pp. 83-84).

<sup>30</sup> Sobre las relaciones interadministrativas y los principios de coordinación, cooperación, concertación, colaboración y participación en los modelos de planificación territorial de las diferentes Comunidades Autónomas, ya nos hemos referido en RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial...* op. cit. (pp. 75-118).

la planificación territorial, eludiendo otros aspectos no sólo fundamentales sino esenciales para su efectiva culminación y que dote del completo régimen jurídico a esta competencia. Se parece obviar, por inexistentes, aspectos consustanciales a la misma como la gestión territorial<sup>31</sup> o la propia disciplina territorial<sup>32</sup>. En tercer lugar, ni siquiera esa primera etapa de planificación territorial en la que, a la luz de los datos de su evolución en las diferentes Comunidades Autónomas, permanece estancada, termina de consolidarse y culminarse.

Las cuestiones señaladas son las que nos llevan a apuntar el estancamiento en el que se entiende se encuentra la ordenación del territorio en España. Aspecto que además puede incidir en otros tantos, como la ya citada obsolescencia de los instrumentos hasta el momento aprobados y con ello un inevitable retroceso en el camino en que, aún estancado, se encuentra en la actualidad. Pese a ello, no se entiende, como se ha llegado a afirmar, que esta política pública haya fracasado, persiste una falta de entendimiento por la complejidad y singularidad que la misma representa, lo que lleva a entender que precisa de una significativa reformulación y replanteamiento. En síntesis, un definitivo impulso con la inexorable apuesta de las Administraciones públicas por la misma.

Se señalaban las dos escalas que por lo general emplea la planificación territorial en buena parte de las Comunidades Autónomas. Pues bien, tanto en una como en otra, la atención prestada por las mismas ha sido desigual. Once Comunidades Autónomas cuentan en la actualidad con un instrumento aprobado para dotar de planificación, desde la escala regional, su territorio, es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco. Las seis Comunidades Autónomas restantes presentan una situación desigual. De esta manera, "... mientras en Castilla-La Mancha, el Plan de Ordenación del Territorio «Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha» se encuentra en tramitación, habiendo sido sometido a aprobación inicial en el año 2010, La Rioja publicó en 2008 un documento de avance del que será el instrumento de planificación territorial regional, la Estrategia Territorial de La Rioja. Extremadura tiene desde mediados de 2013, las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura y Cantabria se encuentra inmersa en la aprobación del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, con documentación publicada en 2018 a efectos de participación ciudadana, con carácter previo a la aprobación inicial. Por su parte, en el caso de las Comunidades Autónomas de

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Otra de las que se entiende como gran carencia de la ordenación territorial. Cuestión que hemos abordado en RANDO BURGOS, E. (2021): "La disciplina territorial. Especial referencia al caso andaluz". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56.

Madrid y Murcia no se dispone de datos que afirmen que vengán desarrollando trabajos siquiera de elaboración"<sup>33</sup>.

Similar escenario se encuentra cuando se analiza el estado de planificación territorial en España desde la escala subregional. Aunque, obviamente, el número de instrumentos es significativamente mayor, el escenario es muy dispar desde una perspectiva comparada de las diferentes autonomías.

Como ya fuera objeto de análisis pormenorizado de manera reciente "En términos cuantitativos, en el mes de mayo de 2019 pueden contabilizarse, s.e.u.o., un total de 69 instrumentos de ámbito subregional, aprobados y vigentes, en el contexto español. A los anteriores, habrán de sumarse más de una treintena que se encuentran en diferentes fases en redacción o tramitación"<sup>34</sup>. Siguiendo lo ya expuesto y de manera sintetizada, se distinguen cuatro grandes grupos de Comunidades Autónomas, atendiendo al grado de desarrollo llevado a cabo en la aprobación de instrumentos de escala subregional: las Comunidades Autónomas que bien cuentan con un territorio colmatado con instrumentos de planificación subregional o muy próximas a lograrlo (Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco y Andalucía); Comunidades Autónomas que vienen dedicando un importante impulso a la planificación territorial subregional y que muestran una tendencia favorable a corto/medio plazo (Aragón, Castilla y León y Extremadura); Comunidades Autónomas en las que la planificación territorial subregional se encuentra algo más ralentizada pero que, pese a ello, cuentan ya con algún instrumento aprobado (Asturias, Cantabria, Galicia, Murcia y La Rioja); y Comunidades Autónomas que carecen de ningún tipo de instrumento en esta escala hasta el momento (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Madrid)<sup>35</sup>.

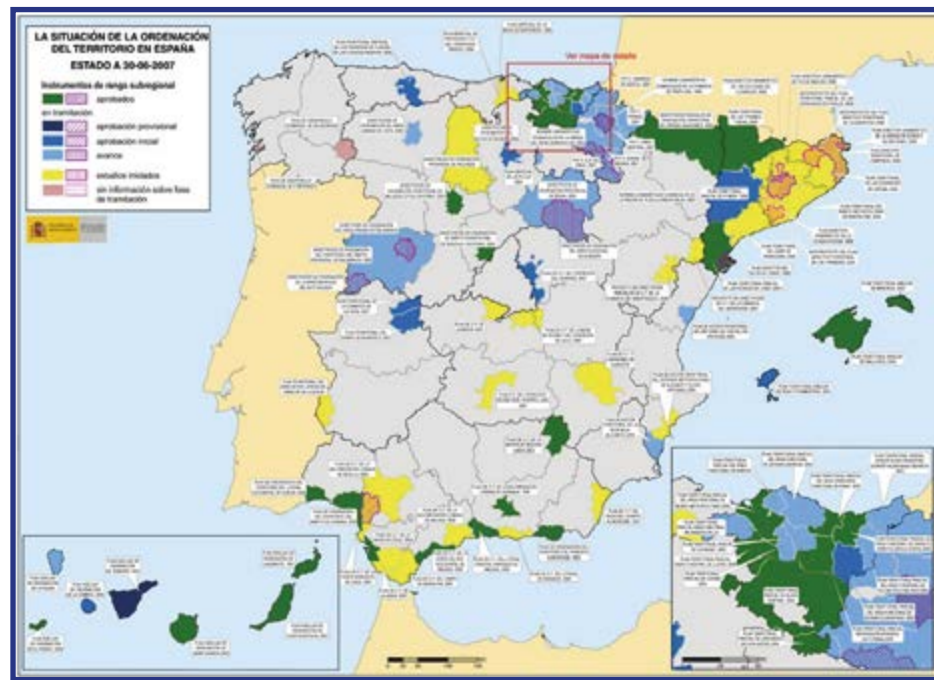
Sin embargo, es cierto que en los últimos años han experimentado un importante desarrollo. Las imágenes que se muestran a continuación son buena muestra de ello. En las mismas se observa la evolución de los planes de ordenación territorial de ámbito subregional tanto los aprobados, como los que en el momento de elaboración de dichos mapas se encontraban en tramitación o redacción, en dos periodos concretos que recopilan la situación existente en el conjunto español para los citados periodos, los que corresponden con las fechas de los mismos: años 2007 y 2017.

<sup>33</sup> RANDO BURGOS, E. (2019a): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio...* op. cit. (p. 377).

<sup>34</sup> *Ibidem* (p. 384).

<sup>35</sup> *Ibidem* (p. 384-386).

### Situación de la Ordenación del Territorio en España. Estado a 30-06-2007. Instrumentos de rango subregional

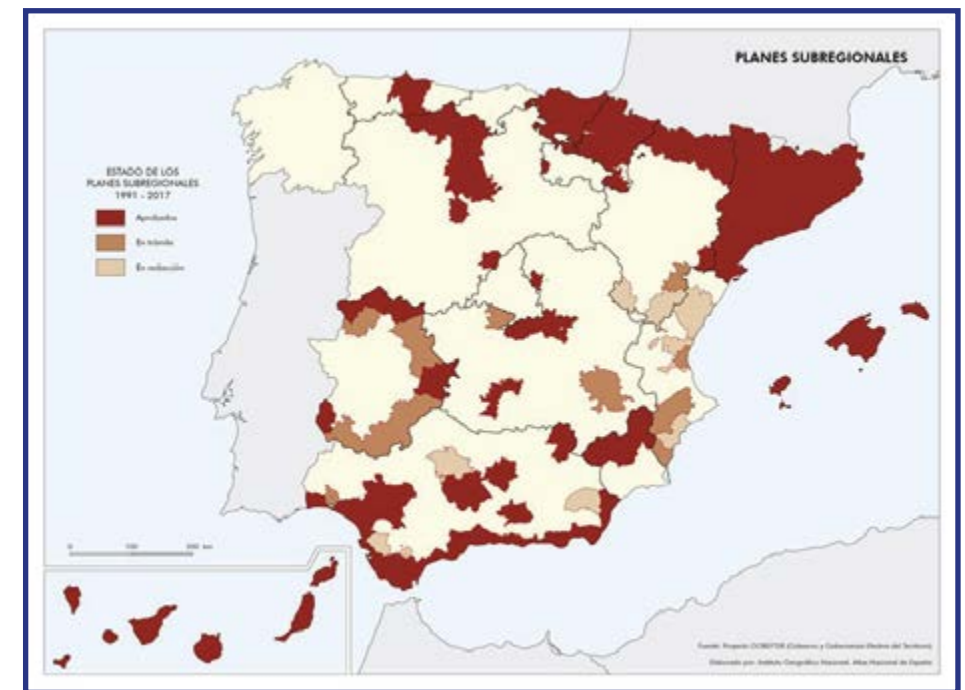


Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación<sup>36</sup>.

Si bien del mapa anterior se concluye los pocos instrumentos de ámbito subregional aprobados (identificados en verde), frente a un claro predominio de los que por entonces se encontraban en avance (ámbitos identificados en celeste) o con estudios iniciados (ámbitos identificados en amarillo). La situación difiere cuando se muestra la imagen acumulada del periodo 1991-2007 que recoge el siguiente mapa, con una evidente prevalencia de los planes que se encuentran ya aprobados, frente a un menor número que bien estaban en 2017 en tramitación o en elaboración.

<sup>36</sup> Disponible <https://www.mapa.gob.es/es/ desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/> (última consulta 20/12/2020).

### Mapa de planes subregionales en España. 1991-2017



Fuente: Proyecto GOBETER (Gobierno y Gobernanza Efectiva del Territorio). Elaborado por Instituto Geográfico Nacional Atlas de España<sup>37</sup>.

La vinculación jerárquica de la ordenación del territorio sobre el urbanismo, la subordinación de una materia a la otra y el hecho de encontrarnos ante funciones públicas que, aun desde diferentes perspectivas, establecen determinaciones sobre un mismo territorio, hacen precisa y se alza casi en condición inexcusable, la previa aprobación de los instrumentos de planificación territorial de manera que quede configurado con carácter previo, el modelo territorial en cuyo marco han de desarrollarse los diferentes modelos urbanos. Este escenario sería el deseable y coherente. Sin embargo, en la práctica y por lo general, primero fueron los planes urbanísticos los que se encargaron de establecer el modelo urbanístico de los diferentes pueblos y ciudades desde una escala propiamente local que, con la llegada sobrevenida de los planes territoriales, fundamentalmente los de escala subregional, debido a su carácter más vinculante y sus determinaciones más

<sup>37</sup> Disponible [http://atlasnacional.ign.es/wane/Discusi%C3%B3n:Pol%C3%ADticas\\_territoriales\\_y\\_ordenaci%C3%B3n\\_del\\_territorio#/media/File:Espana\\_Planes-subregionales\\_1991-2017\\_mapa\\_15824\\_spa.jpg](http://atlasnacional.ign.es/wane/Discusi%C3%B3n:Pol%C3%ADticas_territoriales_y_ordenaci%C3%B3n_del_territorio#/media/File:Espana_Planes-subregionales_1991-2017_mapa_15824_spa.jpg) (última consulta 20/12/2020).

precisas para el ámbito que planifican, se vieron obligados a adecuarse a estos últimos.

El sentido común, hubiese hecho adecuado haber seguido un orden lógico y coherente en la aprobación de instrumentos. Esto es, la aprobación previa de los planes territoriales de escala regional, la posterior aprobación, en el marco de aquéllos y sobre la base del modelo territorial establecido para el conjunto autonómico, de los planes territoriales de escala subregional y, a partir de los anteriores y en coherencia con el modelo planteado, la posterior aprobación, en muchos casos revisión por la preexistencia de los mismos, de los planeamientos urbanísticos generales. Sin embargo, como se indicaba, la realidad ha sido bien diferente y la consecuencia es una muy heterogénea situación cuyo conocimiento requiere detenerse en el desarrollo llevado a cabo por cada una de las Comunidades Autónomas para aproximarse siquiera a una compleja realidad, pues cada una de ellas cuenta con su propio marco que poco o nada tiene que ver con el resto.

A lo anterior, se suma que en los últimos años bien parece que la ordenación del territorio ha perdido cierto interés por parte de los diferentes gobiernos que han centrado sus esfuerzos y recursos en otras políticas públicas en detrimento de las políticas territoriales, incluso a nivel europeo se observa esta misma tendencia, tras años de una intensa labor en el marco de la ordenación territorial en los últimos años parece que el escenario ha cambiado.

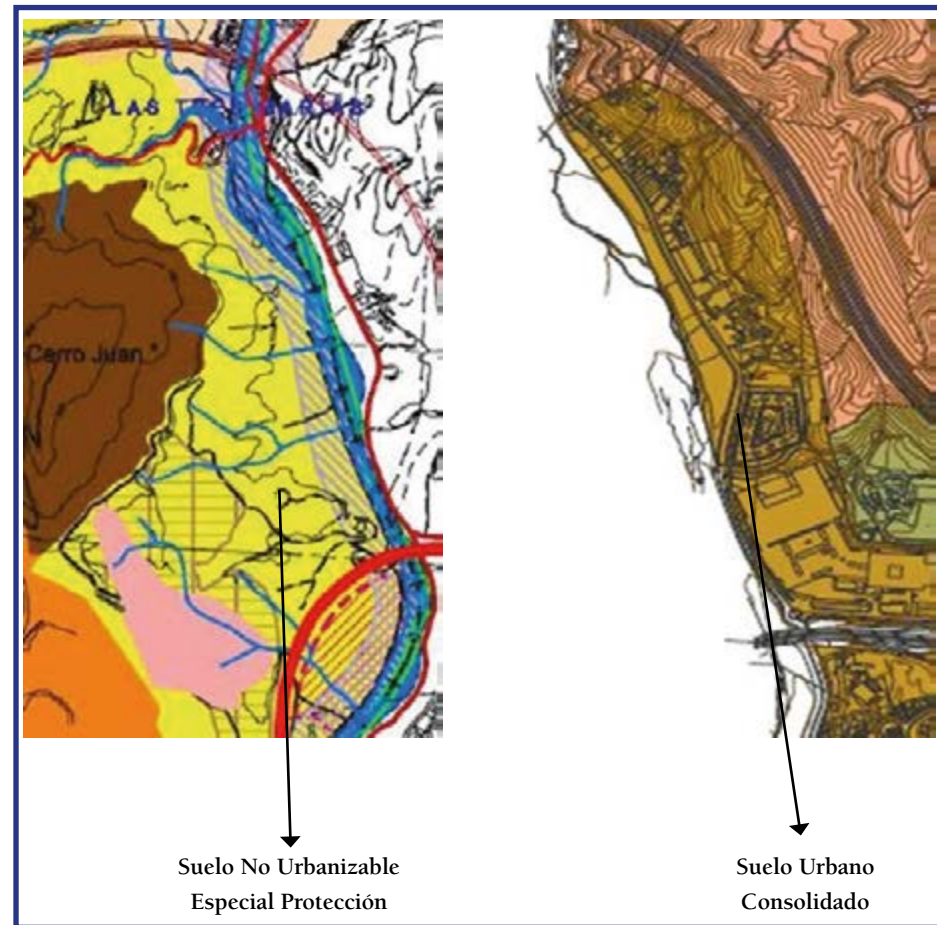
Se hace muy necesario un definitivo impulso a la ordenación territorial lo que se entiende pasa en primer lugar por culminar de desarrollar la propia función pública, hasta ahora sólo centrada y concentrada, en el mejor de los casos, en planificar el territorio. Ya no parece suficiente y los datos y la experiencia así lo muestran. Es urgente dotarla de mecanismos y herramientas orientadas a su propia gestión de forma que no sólo se limite a establecer un modelo territorial de futuro, sino que se lleve a la práctica, articulando los mecanismos precisos para lograr los objetivos y estrategias planteadas en el mismo. Como ya se ha indicado, aquí parece estar el aludido estancamiento de la ordenación territorial. Por ello, es preciso, a partir de una firme apuesta por esta política pública, en primer lugar, culminar su etapa planificadora, lo que en muchas ocasiones conllevará su puesta al día mediante la innovación de instrumentos en ocasiones obsoletos o desfasados en relación al ámbito que planifican y, en segundo lugar, comenzar a ponerla en marcha, dotándola de mecanismos que posibiliten su ejecución<sup>38</sup>.

Todo ello, sin obviar, no ya sólo la obligatoriedad jurídica de adecuación entre los planes urbanísticos y territoriales, la necesidad de planificar de manera coherente

y desde el sentido común el territorio, ya sea desde la escala territorial o desde la escala local, pero, en todo caso, siguiendo un patrón común. Y en este punto, si bien se aboga por la reformulación de la ordenación territorial, como se ha formulado en el epígrafe que antecede, también el urbanismo precisa una urgente reformulación. Cada vez son más los intereses supralocales presentes en el ámbito municipal, de la misma manera que cada vez son mayores las interacciones y relaciones del municipio y de su población con el entorno en que se desenvuelve y la afección de las decisiones locales sobre el conjunto del ámbito territorial en que se incluye y sobre los propios municipios colindantes. El modelo de ciudad debe desarrollarse dentro del modelo territorial en que se inserta, pero además coordinado con el conjunto de modelos locales del propio ámbito. Continúa, desafortunadamente, siendo frecuente encontrar modelos contrapuestos en un mismo territorio. Un ejemplo que se repite es el de territorios con idénticas características, en los que en virtud de los límites administrativos (municipales) y en el desarrollo de las potestades urbanísticas, se encuentran clasificaciones de suelo completamente opuestas. ¿Es lógico que un mismo suelo en parte se clasifique como suelo no urbanizable de especial protección y parte como suelo urbano consolidado? ¿acaso, no concurren los mismos valores para optar por un modelo común en un u otro sentido en los correspondientes planeamientos municipales? Éstas y otras tantas disfunciones son una realidad que es contraria al modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible que se propugna y que se instituye en el principio inspirador de la planificación hacia la que parece oportuno empezar a mirar y caminar en su logro.

A modo de ejemplo, de la situación descrita, se incluye a continuación dos planeamientos urbanísticos vigentes de municipios colindantes en los que se produce el efecto indicado en el párrafo anterior. De esta forma, como se observa, mientras uno de los municipios opta por clasificar un ámbito de su municipio como suelo no urbanizable, en la categoría de especial protección, el municipio colindante clasifica ese mismo suelo, cuya única diferencia son unos límites administrativos que separan “imaginariamente” los mismos, como suelo urbano en su categoría de consolidado.

<sup>38</sup> Véase RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial...* op. cit.



En definitiva, se hace muy preciso un empuje a la ordenación del territorio que le posibilite, en primer término, salir de la actual situación de estancamiento para culminar de desarrollar en términos normativos, una función pública que aún se encuentra a medio camino en la atención prestada por nuestro ordenamiento jurídico, una competencia sin desarrollarse en toda su plenitud.

### 3. NUEVAS ESCALAS, NUEVAS NECESIDADES

La sociedad actual y su desarrollo, fruto, entre otros, de la globalización, como ya se apuntaba líneas atrás, pero también del propio devenir del tiempo, hace que en la actualidad más que referirnos a pueblos, ciudades, autonomías o países, estemos ante escalas. Si siglos atrás las principales funciones de la sociedad giraban en torno

al pueblo o ciudad en que se residía, donde tenían lugar las principales relaciones de la sociedad, desde hace muchos años es una cuestión superada. En la actualidad, el día a día se desenvuelve en ámbitos que superan al que administrativamente sigue imperando. Se reside en una localidad, se trabaja en otra y, en no pocas ocasiones, en las relaciones diarias nos desenvolvemos en un ámbito espacial que supera, por lo general, los límites municipales o provinciales. Incluso, es cada vez más habitual, las frecuentes interrelaciones entre diferentes Comunidades Autónomas<sup>39</sup>.

A mayor abundamiento, esta realidad evoluciona a un ritmo acelerado. Sin embargo, continúa sin tener una respuesta por parte de nuestro ordenamiento jurídico, una respuesta con capacidad para atender ésta, cada vez más, acuciante realidad social, económica o territorial. No obstante, la ordenación territorial, por su carácter transversal y su perspectiva territorial o, si se quiere, supralocal, podría ser la función pública que coadyuvase a poner orden en un aparente caos.

Esta razón refuerza la necesidad de una perspectiva integradora y si desde décadas atrás se viene postulando la oportunidad de la coordinación y concertación interadministrativa hoy es una auténtica e imperiosa necesidad. Las decisiones locales, en lo aquí referido al planeamiento urbanístico, trascienden los límites administrativos municipales e inciden en el entorno circundante, tanto positiva como negativamente, lo que lleva a plantearse si realmente están “obligados” esos municipios a soportar las consecuencias de decisiones que trascienden sus potestades.

Esto justifica, en buena medida, el criterio mantenido por el Tribunal Supremo que desde hace años viene defendiendo como límite a la discrecionalidad municipal sobre el planeamiento, las decisiones de carácter supralocal. Entre otras, en su Sentencia de 22 de julio de 2011<sup>40</sup>, el Tribunal Supremo recuerda la potestad de control de la Administración autonómica sobre las determinaciones discrecionales del planeamiento urbanístico cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales. Pues bien, la Sentencia, que además distingue entre elementos reglados y discrecionales del plan, establece en su F.D. Séptimo:

“En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta

<sup>39</sup> Sobre el particular entre otros, véase, LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006): *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Madrid: Dykinson o RANDO BURGOS, E. (2019c): “El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 332, pp. 111-152.

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de julio de 2011, núm. rec. 4250/2007 (ECLI:ES:TS:2011:5299).

Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

En relación con los aspectos *reglados* la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, sobre lo que no hace al caso abundar.

Respecto a los aspectos *discrecionales* del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE.

Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

En síntesis, lo determinante, a la luz de lo anterior, parece ser la incidencia sobre intereses de carácter supralocal o local, lo que determinará la posibilidad de intervención de la Administración autonómica en el primer caso. Sin embargo, la dificultad estriba en concretar cuándo, en efecto, concurre o no ese carácter supralocal. En la sociedad actual, con las dinámicas territoriales y sociales que tienen lugar, difícilmente podrá afirmarse con rotundidad que una decisión no tenga, en mayor o menor medida, una trascendencia que supere los límites de lo local.

Continúa siendo complejo distinguir con nitidez entre qué ha de entenderse por supralocal y qué por local, fijar ese límite preciso que sigue sin estar perfilado y que MENÉNDEZ REXACH sintetiza con magisterio cuando señala “la difícil distinción entre ordenación del territorio y urbanismo”. El autor lo ejemplifica de manera sencilla al señalar “Ahora bien, si el interés supramunicipal está presente en todas las decisiones sobre el surgimiento y desarrollo de los asentamientos humanos ¿dónde está la divisoria entre la ordenación del territorio y el urbanismo? No existe

o, al menos no es nítida, pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuaciones de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas (en el sentido antes expuesto), como la construcción de nuevos ejes viarios o de carreteras de circunvalación, la ampliación de puertos o aeropuertos y otras actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor. Así lo pone de relieve la controvertida doctrina del TS sobre las infraestructuras que “crean ciudad” y las que no la crean, que en los últimos años ha tenido gran relevancia para determinar el valor del suelo en caso de expropiación: si la nueva carretera contribuye a “crear ciudad” el suelo se valora como urbanizable y, en caso contrario, como no urbanizable, con las consiguientes y sustanciales diferencias a la hora de fijar el justiprecio expropiatorio. Sustantivamente, es muy difícil trazar una distinción nítida entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica, seguramente, que se haya impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación”<sup>41</sup>.

En suma, como indicábamos, la cuestión sigue en el candelero y será preciso establecer criterios objetivos capaces de solventarla o, al menos, que vayan más allá de la simple diferenciación entre el carácter local o supralocal de los intereses en juego. En esta línea, se muestra VAQUER CABALLERÍA, quien señala que el propio bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico es el que diferencia entre ambas políticas públicas (ordenación del territorio y urbanismo), hasta entonces contempladas en la legislación preconstitucional en un mismo cuerpo legal, lo que pone en relación con el principio de autonomía local. De esta forma, destaca que “Luego el bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico ha roto el continuo ordenación territorial-urbanística de la legislación preconstitucional y su legislador de desarrollo no puede excluir la participación de los ayuntamientos, como instancia autónoma de decisión, por la vía de hacer materialmente coextensa a la ordenación del territorio con el urbanismo de manera que el ejercicio de la primera agote la ordenación de los usos del suelo en todo o parte de su término municipal, sin violar la autonomía local [...] Ambas políticas tienen un mismo objeto, pero eso no significa que cumplan una misma función. La ordenación del territorio cumple una función normativa de equilibrio territorial supraordenadora al urbanismo, para la que consiste en un sistema de planes o instrumentos de ordenación de finalidad coordinadora, de carácter estructural y de competencia supramunicipal, mientras que al urbanismo `la determinación, en lo pertinente,

<sup>41</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á. (2015): “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés general”. Ejemplar dedicado a Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar, *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, núm. 50, pp. 42-49.

del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación´ (STC 61/1997...´<sup>42</sup>.

Es un debate de largo recorrido, ya en 1990, el profesor ESCRIBANO COLLADO recogía la idea de SAÉNZ DE BURUAGA<sup>43</sup> que señalaba como “... la ordenación territorial es un intento de dominar el medio físico y natural con todos los recursos que hoy se ofrecen al hombre, pero que están subexplotados por la parcelación irreal que ha exigido el propio científico”, apuntado como la ordenación del territorio “... se trataba de una idea de actuación pública previsoras más amplia y ambiciosa que el urbanismo y que el denominado desarrollo regional, promoviendo una integración de la planificación física con la de carácter económico”<sup>44</sup>. Otros autores, también de manera temprana, como LÓPEZ RAMÓN, se referían a la relación entre ordenación del territorio y urbanismo, destacando que se encuentra en los efectos atribuidos por la propia legislación urbanística, de esta forma señala “... dos son los mecanismos de relación entre ordenación territorial y urbanismo regulados con carácter general en la legislación autonómica de ordenación del territorio: la atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de ordenación del territorio y la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de concretar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial”<sup>45</sup>.

Este extenso y continuo debate que, como se ve, viene desde tiempo atrás y que perdura en el tiempo, sobre la estrecha línea, o dónde empieza y dónde acaba, una y otra función pública, requiere de una nítida diferenciación desde una perspectiva integradora y complementaria, lo que a la postre favorecerá a ambas.

<sup>42</sup> VAQUER CABALLERÍA, M. (2012): “El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 7, pp. 115-138 (p. 131). Del mismo autor, véase sobre esta cuestión, (2016): “La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desconfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy”. En GRIFREU i FONT, J. (dir.), BASSOLS COMA, M. (dir.) y MENÉNDEZ REXACH, Á. (dir.) y BALLBÉ PRUNES, M. (hom.), *Derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Más recientemente del mismo autor, (2018): *Derecho del Territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>43</sup> SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Madrid: Ed. Guadiana.

<sup>44</sup> ESCRIBANO COLLADO, P. (1990): “Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, pp. 33-62 (p. 34).

<sup>45</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. (1994): “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, pp. 207-218 (p. 214).

#### 4. LA CRECIENTE TOMA DE CONCIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD COMO PATRÓN COMÚN EN LAS FUNCIONES PÚBLICAS CON INCIDENCIA EN EL TERRITORIO

La insostenibilidad del modelo de crecimiento y desarrollo seguido en las últimas décadas requiere un cambio, cuestión que parece indiscutible. El interrogante ahora se encuentra en el medio en qué ha de articularse dicho tránsito. En efecto, sobre el suelo inciden diversas competencias concurrentes que toman el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la Constitución Española cuando se ocupa de la regulación de los usos del suelo, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental conformado por los artículos 45 a 47, instando expresamente a los poderes públicos a promover “las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Para el logro de un territorio sostenible, se requiere la apuesta común y la contribución del conjunto de competencias que inciden en la utilización racional de los recursos naturales y culturales y, en particular, en el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, en cuanto soporte, objeto y escenario necesario, como ya propugnaba la hoy derogada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS/2007), de aquéllas al servicio de la calidad de vida y de la ciudadanía, en general.

Como se indicaba, no es una cuestión nueva pese al creciente auge que en los últimos años viene teniendo el concepto de “sostenibilidad”. Los principios en que se fundamenta se encuentran en la propia Constitución Española, en particular en el artículo 45, dentro del bloque de los principios rectores de la política social y económica, precepto que conjuga el derecho al medio ambiente, pero, a su vez, el deber de su protección, mandato dirigido tanto a la ciudadanía, en general, como a los poderes públicos, en particular. De esta forma, tras señalar con carácter general, en su apartado 1, que “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, establece un mandato directo a los poderes públicos en aras a su consecución, así su apartado 2 dispone que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Lo que complementa, recogiendo las consecuencias jurídicas de su inobservancia en su apartado 3 que prevé “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

A raíz del mismo, y con la finalidad de dar cumplimiento al indicado mandato del legislador constituyente, son promulgadas diferentes leyes que dan cumplimiento y desarrollan el mismo, con el referente de la hoy derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y su sucesora, la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. También otros textos legales se ocupan de la cuestión, es el caso de la propia Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental o la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental<sup>46</sup>, pero también en otras materias sectoriales, sin carácter exhaustivo, como la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas o la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En suma, se está ante un mandato que debe presidir toda actuación de los poderes públicos para lograr una utilización racional de los recursos naturales pero que a su vez persiga el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Así ha quedado recogido en numerosos pronunciamientos jurisdiccionales que a lo largo de estas décadas se han ido encargando de perfilar y concretar el precepto. De manera temprana, ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre<sup>47</sup>, vino a precisar que no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales o el aumento de protección a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza. De esta forma, lo recoge en su FJ. 3:

“El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como

<sup>46</sup> Sin obviar otros cuerpos legales que también vienen a desarrollar cuestiones recogidas en el artículo 45 de la Constitución Española. Nuevamente sin carácter exhaustivo es el caso de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de emisión de gases de efecto invernadero; la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE); la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural; la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino; la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales; o el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

<sup>47</sup> BOE núm. 296, de 10/12/1982.

cualquier otro sector económico [...] Recuérdese también que la «calidad de la vida» que cita el art. 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1), deber al que hace referencia el art. 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. 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”.

La amplitud del propio término “medio ambiente” ha llevado incluso a que el Tribunal Constitucional lo señalara como un concepto jurídico indeterminado, así lo recogía ya en Sentencia 102/1995, de 26 de junio<sup>48</sup>, destacando su “talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar”, y precisando que “el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement», «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato”<sup>49</sup>.

El artículo 45 del texto constitucional conjuga derechos y deberes en relación al medio ambiente. Como señala con magisterio LÓPEZ MENUDO “... Al cabo, la Constitución no ha hecho otra cosa que recoger una línea de opinión social preexistente, progresivamente concienciada de la imperiosa necesidad de proteger la naturaleza, suficiente quizás para haber podido seguir impulsando por sí sola el ordenamiento medioambiental hacia caminos análogos a los señalados por el propio texto constitucional, e incluso -¿por qué no?- hacia caminos aún más avanzados, pues tampoco puede decirse que la Constitución y concretamente su artículo 45 haya consagrado una fórmula de protección absolutamente insuperable por su generosidad hacia los elementos que constituyen el medio ambiente; también sería

<sup>48</sup> BOE núm. 181, de 31/07/1995.

<sup>49</sup> Un detenido y pormenorizado análisis de esta Sentencia, realiza CANALS AMETLLER, D. (1997): “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 42, pp. 305-351.

razonable la opinión de que al haber positivizado la Constitución asuntos tales como un concreto modelo de tutela del medio ambiente en el que la protección de los bienes naturales aparece matizada por la propia concepción “antropocéntrica” del modelo y las demandas del desarrollo económico...”<sup>50</sup>.

De esta forma, y pese a la preexistencia de esa concienciación social sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, como señala el profesor LÓPEZ MENUDO, con su incorporación en la Constitución Española se comienza paulatinamente a desarrollar y forjar el ordenamiento medioambiental, a centrar la atención de las políticas públicas de una manera creciente, hasta el punto de que, como se ha llegado a afirmar con acierto, desde hace años “lo ambiental está de moda”<sup>51</sup>.

Se encuentra, por tanto, y de ahí el interés, en la propia previsión constitucional del artículo 45, la conexión entre la protección y mejora del medio ambiente, “utilización racional de los recursos naturales”, dice el texto constitucional, con el propio concepto de desarrollo sostenible.

Sin embargo, la apuesta por la sostenibilidad no es una cuestión exclusiva del medio ambiente, tampoco de funciones públicas como la ordenación del territorio o el urbanismo. Un cambio del modelo territorial y urbano requiere una profunda reformulación en las políticas y competencias que inciden sobre el territorio, centrado en la meta común de la sostenibilidad como eje central. Únicamente de esta forma se podrá aspirar a un nuevo modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible. Para ello, se precisa la voluntad y el consenso efectivo, comprometido y realista de las diferentes Administraciones, tanto local, como autonómica y estatal, pues cada una de ellas ostenta competencias transversales que le posibilitan incidir en políticas relacionadas con el suelo y el territorio.

La sostenibilidad debe dejar de ser un discurso político de moda sustentado en un concepto jurídico indeterminado (a veces, incluso, parece emplearse como asociada, aun intrínsecamente, a “algo” positivo) y transitar hacia un modelo efectivo dotado de instrumentos y herramientas que, desde las diferentes escalas territoriales y competenciales, muestren la virtud de coordinarlos e integrarlos, siendo capaces, en síntesis y en lo realmente importante, de materializarlo.

<sup>50</sup> LÓPEZ MENUDO, F. (1991): “Del derecho a la protección del medio ambiente”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, pp. 161-201 (p. 163).

<sup>51</sup> CANOSA USERA, R. (2006): “¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?”. *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, vol. 7, pp. 151-215 (p. 152). En idéntico sentido, y como recoge el autor en referencia a LOZANO CUTANDA, “se ha producido un despertar de la conciencia humana sobre los problemas ecológicos”. En LOZANO CUTANDA, B. (2004): *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.

El propio término parece, en su utilización, un cajón desastre o una palabra “comodín” que sirve como adjetivo para referirse a cualquier cuestión que se quiera “suene bien”. No en pocas ocasiones sin una coherencia adecuada, de repente acudimos perplejos a como muchas cuestiones y de variados aspectos han devenido, casi por arte de magia, en sostenibles. En suma, hablar de “desarrollo sostenible” pareciera ser sinónimo de “algo” que es respetuoso con el medio ambiente. Sin embargo, ya de entrada se obvia la amplitud del concepto que no sólo incorpora la dimensión ambiental, también la social y la económica.

La propia Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible<sup>52</sup>, texto que viene a recoger la apuesta internacional y europea por el desarrollo sostenible, define la economía sostenible como “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”. Acoge de esta forma ya en lo esencial el concepto de desarrollo sostenible ofrecido por el Informe Brundtland pero, a su vez, no se ciñe a la dimensión económica del mismo, pese a definir la economía sostenible, sino que atiende a las otras dimensiones, ambiental y social, que el logro de la primera debe tener presente<sup>53</sup>.

La realidad muestra como en un mundo cada vez más dispar y globalizado, una efectiva sostenibilidad se hace más precisa que nunca, pero, paradójicamente y en paralelo, parece cada día más difícil de alcanzar. Precisamente porque como ya se ha indicado no es un aspecto que competa en exclusiva abordar a una función pública, sino una concepción que requiere su adecuada imbricación en diferentes políticas públicas. Pero, a su vez, requiere actuar en múltiples aspectos en cada una de esas funciones públicas llamadas a conseguir un efectivo desarrollo sostenible. Un ejemplo, puede encontrarse en la paulatina apuesta por modelos de ciudad compacta, evitando el consumo indiscriminado de suelo y en coherencia con lo que ya en su día expusiera la LS/2007, en referencia al suelo como “recurso natural,

<sup>52</sup> Sobre este particular, véase SANZ LARRUGA, E.J. (2011) “Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económico o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 2, pp. 10-16.

<sup>53</sup> Sobre la evolución de los conceptos de desarrollo sostenible y de sostenibilidad, véase ALLÍ ARAGUREN, J.C. (2006): “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 226, pp. 139-212. El desarrollo sostenible desde su perspectiva de principio jurídico, es objeto del trabajo de PINAR MAÑAS, J.L. (2003) “El desarrollo sostenible como principio jurídico”. En CÓSULLUELA MONTANER, L. (coord.) y MARTÍN-RETORTILLO, S. (hom.). *Estudios de derecho público económico: Libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Madrid, Civitas, pp. 185-204.

escaso y no renovable”, sin obviar su doble acepción al reconocer a su vez su condición como “recurso económico”. La propia exposición de motivos de esta Ley señala su apuesta por la ciudad compacta, en coherencia con la propia Estrategia Territorial Europea o la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, que advierten, como recoge, “... 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”.

Aunque parece que existe una creciente toma de conciencia sobre la necesidad de apostar por la sostenibilidad desde las diferentes funciones públicas, y así se viene implementado paulatinamente en el ordenamiento jurídico, por el momento resulta insuficiente para su logro efectivo.

## CAPÍTULO 2: DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

### 1. CONTEXTO GENERAL

El primer paso para avanzar hacia lo que en este trabajo se entiende como una necesidad, la perspectiva conjunta y el desarrollo integrado o, al menos, coordinado, de la ordenación del territorio y el urbanismo bajo el prisma común de la sostenibilidad, no es un hecho ajeno o desconocido en nuestro ordenamiento jurídico. El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (TRLS/2008), tomando como antecedente la propia LS/2007, apuesta por lo que denomina principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, principio que acoge igualmente, ampliado en su concepción, el vigente marco normativo estatal, el 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 (TRLRSRU).

Pese a lo que a priori pudiera parecer, no es ninguna novedad. Desde décadas atrás, a nivel mundial y particularmente desde la Unión Europea, se viene insistiendo en la necesidad de apostar por un desarrollo sostenible. Sin embargo, es cierto que en los últimos años y posiblemente favorecido por la crisis vivida y el consecuente desinterés por continuar desarrollando suelo, unido a cierta concienciación del panorama al que nos enfrentamos, en España se han desarrollado un conjunto de experiencias que abogan por impulsar e insertar la sostenibilidad en las políticas territoriales y urbanísticas.

Precisamente, el TRLS/2008 acoge este cambio de rumbo iniciado por su antecesora, consciente, como señala en su propia exposición de motivos, de que

el urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de ciudad y que, pese a que el crecimiento urbano sigue siendo necesario, el urbanismo en la actualidad debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. Frente a un crecimiento urbano que durante años ha constituido uno de los pilares fundamentales del propio crecimiento del país, el reto en la actualidad pasa por seguir contribuyendo al progreso económico pero desde una perspectiva diferente, conforme a la cual el suelo además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable, lo que hace preciso conjugar en su regulación un conjunto de factores que inciden de manera determinante tales como medio ambiente, calidad de vida, eficiencia energética o la propia cohesión social.

No obstante, como se indicaba, la concepción que engloba cuenta ya con un largo recorrido<sup>54</sup>. Desde hace décadas, se viene insistiendo en la imperiosa necesidad de un desarrollo sostenible, que tiene su momento cumbre en el que a día de hoy continúa siendo el necesario referente: el conocido como Informe Brundtland. Presentado en el año 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Informe Brundtland, entre otras cuestiones, es el documento de referencia que propiamente se encarga de conceptuar qué ha de entenderse por desarrollo sostenible: el que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”.

<sup>54</sup> Sin obviar algunos antecedentes previos o acercamientos al concepto. A modo de ejemplo, el prólogo de la Estrategia Mundial Ambiental para la Conservación, elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, con la asesoría, cooperación y apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el *World Wildlife Fund* (WWF), y en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), señala que “Los seres humanos, en su búsqueda del desarrollo económico y del goce de las riquezas naturales, deberán hacer frente a la realidad de lo limitado que son los recursos y la capacidad de los ecosistemas, y deberán tener en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. Es éste el mensaje de la conservación. Puesto que, si bien la finalidad del desarrollo es proporcionar el bienestar social y económico, el objeto de la conservación es, en cambio, el de mantener la capacidad de la Tierra para sostener aquel desarrollo y respaldar la vida”, siendo si cabe más tajante cuando afirma que “El desarrollo y la conservación son equivalentes en cuanto a su importancia para nuestra supervivencia y para el cumplimiento de nuestra responsabilidad de ser los depositarios de los recursos naturales que necesitarán las generaciones futuras”. Se refiere propiamente al término “desarrollo sostenido” que se instituye en la finalidad de esta Estrategia, así fija que “La finalidad de la Estrategia Mundial para la Conservación es contribuir al logro de un desarrollo sostenido mediante la conservación de los recursos vivos. La Estrategia: 1. Explica la contribución de la conservación de los recursos vivos a la supervivencia humana y a un desarrollo sostenido; 2. Identifica los problemas prioritarios de la conservación y los principales requisitos para encararlos; 3. Propone unos medios eficaces para alcanzar los objetivos de la Estrategia”. En Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (1980): *Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*. Disponible <https://portals.iucn.org/library/node/6426> (última consulta 23/11/2020).

## 2. INICIATIVAS INTERNACIONALES

Las iniciativas internacionales tendentes a la consecución de un desarrollo sostenible a nivel mundial han sido incesantes y numerosas. Se destacan a continuación algunas de las que se han instituido como referentes en la evolución que la concepción de desarrollo sostenible ha tenido desde sus comienzos hasta nuestros días, tomando como eje el desarrollo urbano y territorial.

Aunque el Informe Brundtland<sup>55</sup> parece determinar ya en el año 1987 la importancia del desarrollo sostenible como principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo, sustentado en tres pilares que deben estar perfectamente conjugados para lograr el pretendido desarrollo sostenible de manera equilibrada: desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente, diferentes impulsos se han sucedido a lo largo de los años.

Partiendo, por su relevancia, del citado Informe Brundtland, se ha de destacar que más allá del concepto, el cual más de tres décadas después continúa siendo el referente común cuando se habla de desarrollo sostenible, el logro del mismo se encuentra en abogar por la protección y preservación del medio ambiente, pero sin obviar y conjugándolo con el también necesario desarrollo. Se plasma ya aquí la necesidad de armonizar dos cuestiones que aún hoy parecen contrapuestas: desarrollo y protección. Es el doble desafío que el Informe se propone afrontar, a partir de la situación, a nivel mundial, analizada: la situación de extrema pobreza en que viven grandes segmentos de la humanidad y la problemática medioambiental.

Particular significancia, cuando la Comisión señala, en el expositivo 3 del documento:

“Esta Comisión cree que la humanidad puede construir un futuro que sea más próspero, más justo y más seguro. Nuestro informe Nuestro futuro común no es la predicción de una decadencia del medio ambiente, de una pobreza y de una penuria cada vez mayores en un mundo siempre más contaminado en medio de recursos en continua disminución. Vemos, por el contrario, la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos del medio ambiente; y creemos que ese crecimiento es absolutamente indispensable para aliviar la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo”.

<sup>55</sup> El Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”, conocido como Informe Brundtland, fue elaborado por distintas naciones en el año 1987 para la Organización de Naciones Unidas (ONU), por una comisión encabezada por la entonces primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland. Disponible [http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf) (última consulta 23/11/2020).

La sostenibilidad es la meta, el objetivo al que aspira el propio desarrollo sostenible, mejorando la calidad de vida y el entorno de las personas, prosperando, pero sin destruir el sustento de vida de las generaciones futuras. Desde la elaboración de este Informe, cuya particularidad reside en que emplea por primera vez el término “desarrollo sostenible”, se produce un cambio muy importante en la idea de sostenibilidad, aunque inicialmente desde una perspectiva más ecológica, también incide de manera determinante en el contexto económico y social del desarrollo.

De hecho, ya en el año 1972 tuvo lugar en Estocolmo la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano<sup>56</sup> que supuso un verdadero punto de inflexión a partir de ese momento a nivel mundial, centrada en el medio ambiente, particularmente en aspectos relativos a la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza. Fruto de la misma se adopta la conocida como Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano<sup>57</sup>, en la que se recogen 26 principios, centrados en la conservación y mejora del medio humano. El documento contiene importantes aportaciones que, aun sin referirse propiamente al término que unos años más tarde quedaría concretado como “desarrollo sostenible”, son la antesala y se instituyen en principios esenciales para su conformación posterior, lo que se reitera a lo largo del mismo. De esta forma, aboga firmemente por la protección y mejora del medio ambiente como medio para el desarrollo económico a nivel mundial o la necesidad de incluir en la propia planificación del desarrollo económico la conservación de la naturaleza<sup>58</sup>. Otro de los hitos de la Conferencia de Estocolmo es que fruto de la misma se fundó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organismo de la ONU encargado de

<sup>56</sup> Celebrada en Estocolmo (Suecia), del 5 al 16 de junio de 1972.

<sup>57</sup> Adoptada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el 16 de junio de 1972.

<sup>58</sup> A modo de ejemplo, y sin carácter exhaustivo, entre las aportaciones que la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano contiene, relativas a lo que hoy entendemos como desarrollo sostenible, merecen especial mención los siguientes principios: “La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos” (principio 2); “El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres” (principio 4); “El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida” (principio 8); “A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población” (principio 13); “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente” (principio 14); “Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad” (principio 18).

coordinar sus actividades ambientales y establecer la agenda ambiental a nivel global, promoviendo la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actuando como firme defensor del medio ambiente<sup>59</sup>.

De hecho, sólo un lustro después del Informe Brundtland, en 1992, tendría lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMDA), conocida como Cumbre para la Tierra, entre cuyos objetivos se encontraba reunir a la comunidad internacional para discutir los medios tendentes a poner en práctica el desarrollo sostenible<sup>60</sup>. En el seno de la misma, se reconoce internacionalmente el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales debían integrarse en las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo, idea recogida en la definición de desarrollo sostenible hecha por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo a través del ya referido Informe Brundtland en 1987. La CNUMDA marcó un hito al centrar la atención mundial en lo que en aquel momento constituía una nueva idea: los problemas medioambientales del planeta se encontraban íntimamente relacionados con las condiciones económicas y los problemas de la justicia social. En síntesis, mostró la importancia de equilibrar las necesidades sociales, medioambientales y económicas como medio para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo, además, tres factores (social, económico y medioambiental), interdependientes y cambiantes. Pero también consiguió otros logros como el Programa 21<sup>61</sup>, la Convención Marco sobre el Cambio Climático<sup>62</sup>, el Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>63</sup>, la Declaración de Principios Forestales y la propia Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> La página web del PNUMA contiene numerosa información sobre este organismo de la ONU. Disponible <https://www.unenvironment.org/es/sobre-el-programa-de-la-onu-para-el-medio-ambiente/por-que-nuestro-trabajo-es-importante> (última consulta 25/11/2020).

<sup>60</sup> Como destaca la ONU, la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), del 3 al 14 de junio de 1992, durante el vigésimo aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano, congregó a representantes de 179 países con la finalidad de articular medidas para reconciliar el impacto de las actividades sociales, económicas y humanas en el medio ambiente.

<sup>61</sup> Programa de acciones que plantea nuevas formas de invertir en nuestro futuro para poder alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI. Disponible [https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_00.shtml](https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml) (última consulta 25/11/2020).

<sup>62</sup> Acuerdo legalmente vinculante firmado por 154 países en la Cumbre de Río, que tiene como objetivo principal la estabilización de las concentraciones de gases invernaderos en la atmósfera a un nivel que prevendría la peligrosa interferencia de la acción humana. Disponible <https://unfccc.int/es> (última consulta 25/11/2020).

<sup>63</sup> Acuerdo legalmente vinculante que hasta la fecha ha sido firmado por 168 países y que aboga por la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de recursos genéticos. Disponible <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention> (última consulta 25/11/2020).

<sup>64</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972. Disponible <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (última consulta 25/11/2020).

Particular mención requiere la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la medida en que recoge 27 principios universales para tratar de guiar la acción internacional, conjugando su responsabilidad medioambiental y económica con el desarrollo sostenible como eje central. Entre sus principales aportaciones se encuentra tratar de avanzar en su consecución, desde el entendimiento del ser humano como centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible (principio 1) y el derecho de los Estados a aprovechar sus recursos bajo la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas no causen daños al medio ambiente (principio 2). A partir de los anteriores, aboga por “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (principio 4) y como medio para alcanzar el desarrollo sostenible advierte a los Estados que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo en lugar de su consideración de forma aislada (principio 5). Pero también da algunas pautas a los Estados para conseguirlo, como cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograrlo, abogando por el saber científico o la transferencia de tecnologías (principio 9), apostando por la participación ciudadana, tanto a la información medioambiental como participando en los procesos de adopción de decisiones (principio 10), promulgando leyes eficaces sobre medio ambiente (principio 11) y mediante la cooperación conjunta de los Estados en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental (principio 12). La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se instituye desde este momento en un referente a nivel mundial para los Estados en el camino emprendido hacia el logro de un efectivo desarrollo sostenible.

Sin embargo, es el Programa 21, surgido también en la Cumbre de Río, el que recoge las acciones que los Estados debían promover para modificar el modelo de desarrollo y avanzar hacia un efectivo desarrollo sostenible. Entre ellas, en su capítulo 10 “Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras” es en el que aborda la incidencia de los asentamientos en la consecución del modelo que se propugna, y lo hace promoviendo un enfoque integral que “facilita opciones y compensaciones adecuadas llevando a su máximo nivel la productividad y la utilización sostenibles. La posibilidad de dedicar las tierras a diferentes usos se plantea en el curso de proyectos importantes de asentamiento o de desarrollo...”, para ello plantea que los gobiernos a quienes compete debieran analizar y, en su caso, revisar los sistemas de planificación y ordenación para facilitar un enfoque integrado, entre otros, estableciendo un marco general para la planificación del aprovechamiento de las tierras y el medio físico en el marco del cual puedan desarrollarse los planes especializados y planes sectoriales más

detallados (por ejemplo, para las zonas protegidas, la agricultura, los bosques, los asentamientos humanos o el desarrollo rural), establecer órganos consultivos intersectoriales para agilizar la planificación y la ejecución de los proyectos”.

Tras la Cumbre para la Tierra se estableció la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible dirigida a apoyar, alentar y supervisar a los gobiernos y a los organismos de las Naciones Unidas, entre otros, en las medidas que debían adoptar para aplicar los acuerdos alcanzados en la Cumbre. La Comisión se reúne anualmente en Nueva York y presenta informes al Consejo Económico y Social, formulando recomendaciones a la Asamblea General<sup>65</sup>. Estos informes constituyen el germen que lleva a la Asamblea General de las Naciones Unidas a celebrar un periodo extraordinario de sesiones en 1997, conocida como Cumbre para la Tierra + 5, en el que se examina los adelantos alcanzados tras cinco años desde la celebración de la Cumbre para la Tierra y que es la antesala de la Cumbre de Johannesburgo de 2002.

Tratar, siquiera someramente, de señalar los principales hitos internacionales de lo que constituyen los antecedentes del desarrollo sostenible y, en particular, referido a la cuestión urbana y territorial, es una laboriosa labor, de ahí que el objeto se centre, únicamente, en apuntar los aspectos más notorios.

Especial relevancia, sin embargo, tiene el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en la medida en que va un paso más allá y se centra en promover pueblos y ciudades social y medioambientalmente sostenibles. El Programa se define como el centro de coordinación de todas las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, apostando por ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas adecuadas, infraestructura y acceso universal al empleo y servicios básicos como el abastecimiento de agua, la energía y el saneamiento. Los principales documentos en que se recoge el mandato de ONU-Hábitat son la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos<sup>66</sup> (Hábitat I), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos<sup>67</sup> (Hábitat II y Programa de Hábitat), la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos en el Nuevo Milenio y la Resolución 56/2006 de la Asamblea General o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), entre otros.

<sup>65</sup> Su primer periodo de sesiones tuvo lugar en 1993, un año después de la Conferencia de Río, el segundo en 1994, el tercero en 1995 y el cuarto en 1996.

<sup>66</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Urbanos (Hábitat). Vancouver, 11 de junio de 1976.

<sup>67</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Urbanos (Hábitat II). A/conf. 165/14, de 7 de agosto de 1996, celebrada en Estambul (Turquía), del 3 al 14 de junio de 1996.

Precisamente, veinte años después de la Primera Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Urbanos, celebrada en 1976 en Vancouver (Canadá), tendría lugar la Segunda Conferencia de la ONU para los Asentamientos Urbanos, Hábitat II, celebrada en el año 1996 en Estambul (Turquía). En 2001, la Asamblea General de la ONU convirtió la Comisión para los Asentamientos Humanos y su Secretaría en el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)<sup>68</sup>, órgano subsidiario de la Asamblea General.

Y, precisamente, ya Hábitat II se refiere al desarrollo urbano sostenible, a partir de la idea de la interdependencia entre desarrollo rural y desarrollo urbano, abogando por considerar la capacidad de carga de todo el ecosistema que apoya ese desarrollo urbano, comprendidas las medidas para prevenir y mitigar los efectos ambientales adversos que se producen fuera de las zonas urbanas. De igual forma, es precisa cuando, entre las medidas que plantea, lanza un mandato a los gobiernos de los diferentes niveles, incluidas las autoridades locales y otras partes interesadas, para que, señala, “deben apoyar los esfuerzos de los asentamientos humanos por establecer pautas y planes sostenibles de uso del suelo urbano”, entre otros, y a tal fin, deben “establecer, según proceda, marcos jurídicos para facilitar el desarrollo y la aplicación, a nivel nacional, subnacional y local, de planes y políticas públicas de desarrollo urbano sostenible y de rehabilitación, utilización de la tierra y vivienda, así como el mejoramiento de la gestión del crecimiento urbano” o “alentar la formación de asociaciones entre los sectores público, privado y voluntario y otras partes interesadas a fin de gestionar los recursos de tierras para el desarrollo urbano sostenible”.

En este recorrido que someramente se trata de exponer sobre la evolución a nivel mundial del desarrollo urbano sostenible, tienen particular significancia otros hitos como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002 en Johannesburgo, fruto de la cual se aprobó el Plan de Aplicación de Johannesburgo, con un enfoque más concreto y medidas específicas y cuantificables. Una década después, en 2012, tendrá lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), en la que nuevamente los líderes mundiales se reunieron en Río de Janeiro y renovaron su compromiso con el desarrollo sostenible y la promoción de la integración y coherencia de las políticas, así como acciones en los ámbitos social, económico y ambiental. Como resultado de Río+20 se adoptó el documento

<sup>68</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de 26 de febrero de 2002. A/RES/56/206 “Fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)”. Disponible <https://undocs.org/es/A/RES/56/206> (última consulta 29/11/2020).

“El futuro que queremos”<sup>69</sup> en el que los Estados reafirman su compromiso en favor del desarrollo sostenible y la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras. Entre las cuestiones que aborda, establece un marco institucional para el desarrollo sostenible y un marco para la acción y el seguimiento. El marco institucional para el desarrollo sostenible lo centra en cinco aspectos: fortalecimiento de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales para el desarrollo sostenible; el pilar ambiental en el contexto del desarrollo sostenible; instituciones financieras internacionales y actividades operacionales de las Naciones Unidas; niveles regional, nacional, subnacional y local.

Es en el marco para la acción y seguimiento, donde se recogen las esferas temáticas a abordar y los objetivos de desarrollo sostenible. Y precisamente entre los múltiples temas<sup>70</sup>, el documento se centra en “ciudades y asentamientos humanos sostenibles”. Parte de interrelacionar el propio diseño y construcción de las ciudades como medio para fomentar sociedades sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental, abogando por enfoques integrados en la planificación y gestión de las ciudades. Obviamente no sólo el diseño, mediante la planificación, sino su ulterior gestión, de manera coherente e integrada en aquella, se instituyen en el germen de la futura ciudad, y de ahí su potencial para incidir en la conformación de sociedades sostenibles, lo que se entiende esencial ya que la alianza entre ciudades y sociedades sostenibles puede tener una enorme capacidad para su consolidación.

Pero va más allá y se centra en lo que podríamos resumir como tres aspectos esenciales para el logro de estas ciudades y asentamientos más sostenibles por los que apuesta. En primer lugar, su compromiso por promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, mediante el apoyo a las autoridades locales, la concienciación de la población y el aumento de la participación de los residentes en las zonas urbanas en la adopción de decisiones. Para ello, apuesta por la promoción de políticas de desarrollo sostenible que apoyen la prestación de servicios sociales y de vivienda inclusivos; condiciones de vida seguras y saludables para todos, especialmente los niños, los

<sup>69</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río+20 “El futuro que queremos”. Río de Janeiro, Brasil, 20-22 de junio de 2012. Disponible <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf> (última consulta 01/12/2020).

<sup>70</sup> Las esferas temáticas que establece el documento se centran desde la erradicación de la pobreza; la seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible; agua y saneamiento; energía; turismo sostenible; transporte sostenible; ciudades y asentamientos humanos sostenibles; salud y población; océanos y mares; pequeños Estados insulares en desarrollo; países menos adelantados; países en desarrollo sin litoral; África; reducción del riesgo de desastres; cambio climático; bosques; diversidad biológica; desertificación, degradación de la tierra y sequía; montañas; productos químicos y desechos; consumo y producción sostenibles; minería; educación; igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres.

jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; generación de empleos decentes; mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales, además de otros como lo que denomina gestión sostenible de los desechos mediante la aplicación del concepto de las “3 erres” (reducción, reutilización y reciclado). En segundo lugar, aboga por la importancia de aumentar el número de regiones metropolitanas y ciudades que aplican políticas de planificación y diseño urbanos sostenibles como respuesta al crecimiento previsto de la población urbana. Y, en tercer lugar, reconoce la importante función que en la promoción del desarrollo sostenible pueden tener las asociaciones entre ciudades y comunidades, señalando la necesidad de fortalecer mecanismos o plataformas de cooperación, acuerdos de asociación y otros instrumentos.

El interés de estas cuestiones, casi una década después, es que algunas de ellas han pasado de ser compromisos asumidos por los Estados en el seno de Conferencias de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible a incorporarse, en el caso de España, en algunas legislaciones urbanísticas y en ordenación territorial, y aún puntuales, no deja de ser un aspecto muy destacable en la medida en que se avanza desde el compromiso a su concreción y vinculación jurídica en la definición de los modelos territoriales y urbanos.

Pero, sin lugar a dudas, es la Agenda 2030 de las Naciones Unidas el referente de este largo devenir. Anterior a esta iniciativa, la ONU inició en el año 2000, la que podría denominarse su antecesora, la “Declaración del Milenio”<sup>71</sup>, a partir de la misma y como hoja de ruta para su puesta en marcha se crearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Basados en los valores y principios acordados en la Cumbre del Milenio de 2010<sup>72</sup>, los ODM han servido de marco mundial para la acción colectiva orientada a la reducción de la pobreza y a la mejora de la vida de las personas con pocos recursos. Los ODM se estructuran en ocho objetivos, concretados en 21 metas y 60 indicadores, centrados en la reducción del hambre y pobreza, así como en la mejora de la salud, la educación, las condiciones de vida, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género<sup>73</sup>. No es está ante un documento

<sup>71</sup> Aprobada por Resolución de la Asamblea General de la ONU, el 13 de septiembre de 2000 “Declaración del Milenio”. Disponible <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement> (última consulta 01/12/2000).

<sup>72</sup> Celebrada en Nueva York, los días 20 a 22 de 2010, con el objetivo de valorar la Declaración del Milenio firmada en 2000, y cuando sólo faltaban cinco años para 2015, fecha límite que se había establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>73</sup> Los ocho ODM señalados, se centran en: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 3. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

cuyo eje central sea la sostenibilidad, pero su interés se justifica, por un lado, por constituir el programa puesto en marcha de la ONU y que antecede a la Agenda 2030 y, por otro, porque sí se centra en una de las vertientes de la sostenibilidad, la social, eje de buena parte de sus objetivos.

Sin embargo, los ODM, cuya consecución se fijaba para 2015, no tuvo los resultados esperados. De esta forma, es en el propio año 2015 en el que se adopta por la Asamblea General de la ONU, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>74</sup>, presentada como “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia”. Un año más tarde, la Nueva Agenda Urbana es aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016<sup>75</sup>. Los Estados miembros reconocen en la misma que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber un desarrollo sostenible. En este contexto, la Agenda 2030 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas de carácter integrado que abarcan desde lo económico, a lo social y lo ambiental.

Precisamente, el ODS 11 está dedicado a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La celeridad con la que crece un mundo cada vez más urbanizado, no podía ser ajeno para la Agenda 2030 que señala datos tan relevantes en este sentido como, desde 2007, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, pero, además, con una previsión al alza para el año 2030 en que se estima que se eleve hasta el 60% de la población. Y aquí, la Agenda 2030 se hace eco de cuestiones que reflejan con evidencia esa aparente contradicción entre desarrollo y sostenibilidad. Ejemplificativo cuando expone “las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60% aproximadamente del PIB mundial, Sin embargo, también representan alrededor del 70% de las emisiones de carbono mundiales y más del 60% del uso de recursos [...] la rápida urbanización está dando como resultado un número creciente de habitantes en barrios pobres, infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados (como la recogida de residuos y los sistemas de agua

<sup>74</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> (última consulta 01/12/2020).

<sup>75</sup> Sobre el particular, véase PONCÉ SOLE, J., WELLINGTON, M. y CAPDEFERRO, O. (coords.) (2019): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos. La obra aborda el derecho a la ciudad en el marco de la Nueva Agenda Urbana, en tanto documento orientado a la acción dirigida a definir los estándares globales que posibiliten alcanzar un desarrollo urbano sostenible, repensando cómo construir, gestionar y vivir en las ciudades.

y saneamiento, carreteras y transportes), lo cual está empeorando la contaminación del aire y el crecimiento urbano incontrolado”<sup>76</sup>.

Con este escenario de partida, la Agenda 2030 articula, en relación con el ODS 11, un total de siete metas para la consecución del objetivo que se propone:

- De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

<sup>76</sup> Aporta otros tantos datos destacables que inciden en la necesidad de apostar de manera decidida por el ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”:

- La mitad de la humanidad, 3.500 millones de personas, vive hoy en día en las ciudades y se prevé que esta cifra aumentará a 5.000 millones para el año 2030.
- El 95% de la expansión de los terrenos urbanos en las próximas décadas tendrá lugar en el mundo en desarrollo.
- Actualmente, 883 millones de personas viven en barrios marginales y la mayoría se encuentran en Asia oriental y sudoriental.
- Las ciudades del mundo ocupan solo el 3% de la tierra, pero representan entre el 60% y el 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono.
- La rápida urbanización está ejerciendo presión sobre los suministros de agua dulce, las aguas residuales, el entorno de vida y la salud pública.
- Desde 2016, el 90% de los habitantes de las ciudades respiraba aire que no cumplía las normas de seguridad establecidas por la Organización Mundial de la Salud, lo que provocó un total de 4,2 millones de muertes debido a la contaminación atmosférica. Más de la mitad de la población urbana mundial estuvo expuesta a niveles de contaminación del aire al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad.

- De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad<sup>77</sup>.

Pese al carácter jurídico no vinculante de la Agenda 2030, tal y como se tendrá ocasión de analizar más adelante, paulatinamente y aún en una etapa que podríamos definir como muy prematura, nuestro ordenamiento jurídico se va haciendo eco de las mismas.

La evolución de los cambios son una realidad a la que la ONU no es ajena. De manera particular, a raíz de la pandemia generada a nivel mundial por la COVID-19, la ONU ha desarrollado para cada uno de los 17 ODS lo que ha venido a denominar “Respuestas al COVID 19”, en el que establece medidas e incluso ha desarrollado documentos concretos dirigidos a la incidencia de la pandemia en relación con el logro del concreto objetivo. En relación al ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, coherente con la situación a la que se enfrenta las ciudades, en primera línea de la lucha contra la pandemia y sus efectos, no sólo en salud, también en la economía y el tejido social, a través de ONU-HÁBITAT, el organismo de la ONU dedicado a la vivienda y el desarrollo urbano, viene trabajando, según señala, con los gobiernos tanto a nivel nacional como local, para ayudarlos a prepararse, prevenir, responder y recuperarse de la pandemia provocada por la COVID-19.

Para ello, ha elaborado diversos documentos, como el Plan de Respuestas COVID-19 de ONU-Hábitat<sup>78</sup>, que plantea tres objetivos: apoyar a los gobiernos locales y las soluciones comunitarias en asentamientos informales; proporcionar datos urbanos, esquemas y conocimientos basados en datos empíricos para tomar decisiones fundamentales; mitigar el impacto económico e iniciar la recuperación. También ha publicado el denominado “Marco normativo y de programas COVID-19

<sup>77</sup> En relación con esta última meta, la Agenda 2030 la desarrolla en las siguientes cuestiones:

- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

<sup>78</sup> Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (última consulta 28/01/2021).

de ONU-Hábitat<sup>79</sup> en el que proporciona orientaciones para tomar medidas a nivel mundial, regional y nacional<sup>80</sup>.

### 3. MARCO EUROPEO DE REFERENCIA

La Unión Europea, desde hace décadas, viene, de igual forma, insistiendo en la necesidad de un desarrollo sostenible, teniendo muy presente el concepto que sobre el mismo planteó en su día el Informe Brundtland. El objeto del presente apartado no es otro que realizar en un breve y sintético recorrido, apuntando algunas de las cuestiones más relevantes que a lo largo de estos años, en el seno de la misma, han tenido lugar y desde la perspectiva que nos ocupa, el desarrollo territorial y urbano sostenible, en cuanto antecedente a la propia evolución y situación que en la actualidad presenta.

<sup>79</sup> Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (última consulta 28/01/2021).

<sup>80</sup> Tomando como referente el Informe del Secretario General “*Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*” (“Responsabilidad compartida, solidaridad global: Respondiendo a los impactos socioeconómicos de COVID-19”), documento en el que se sustenta el “Marco de políticas y programas de ONU-Hábitat para la COVID-19” y que parte de tres objetivos claves: dar la respuesta sanitaria más sólida y cooperativa que el mundo haya visto jamás; hacer todo lo posible para amortiguar las repercusiones en la vida de millones de personas, sus medios de subsistencia y la economía real; aprender de esta crisis y reconstruir mejor, y aprovechar la oportunidad de esta crisis para reforzar el compromiso de aplicar la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. El “Marco normativo y de programas COVID-19 de ONU-Hábitat”, establece un conjunto de principios de compromiso en el que conjuga el ODS 11 con la extraordinaria situación originada con la pandemia. De esta forma, señala:

- ONU-Hábitat apoya las respuestas de COVID-19 relevantes para las áreas urbanas y los asentamientos humanos, se prepara para el impacto y responde a los brotes en los asentamientos informales y los barrios marginales, y mantiene una visión de la recuperación y el impacto a más largo plazo.
- ONU-Hábitat busca proporcionar y movilizar el máximo apoyo a los gobiernos regionales y locales y a las comunidades como respondedores de primera línea.
- ONU-Hábitat se basa en su ventaja comparativa y en la experiencia que tiene hoy en día, tanto en entornos humanitarios como no humanitarios, tal y como se define por su experiencia en los países, las comunidades globales de práctica y a través de nuestro trabajo de conocimiento y datos.
- ONU-Hábitat pretende contribuir a una respuesta coordinada más amplia. ONU-Hábitat está creando asociaciones estratégicas globales y regionales, movilizándolo nuestra experiencia para apoyar a los principales organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNICEF, el PNUD, la OIM, el ACNUR) y otras partes interesadas (por ejemplo, la FICR), aprovechando aún más nuestras funciones de promoción y asesoramiento.
- ONU-Hábitat trata de maximizar el potencial de reorientación o ampliación de los programas y proyectos existentes para lograr un impacto directo y tangible. También buscamos activamente identificar nuevas áreas de compromiso en coordinación con otras agencias de la ONU, gobiernos locales y socios clave, que conduzcan a resultados medibles.
- ONU-Hábitat se comprometerá sistemáticamente con el seguimiento y el aprendizaje, para garantizar que el conocimiento sobre cómo las respuestas anteriores han contribuido a aumentar la resiliencia se integre plenamente en las decisiones relacionadas con la crisis actual. También haremos un seguimiento riguroso de nuestras intervenciones para documentar el aprendizaje y ajustar el enfoque según sea necesario.
- ONU-Hábitat dirigirá de forma exhaustiva los sucesivos compromisos, tanto en lo que respecta a las respuestas temáticas como a los países prioritarios, facilitados por la movilización global de recursos, al tiempo que revisará continuamente su capacidad organizativa.

Ya el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 7 de febrero de 1992 establece entre sus objetivos principales, el de fomentar un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente. En la actualidad, el Tratado de Lisboa acoge el principio de desarrollo sostenible, fijando entre sus objetivos el de obrar “en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento 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 elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”<sup>81</sup>.

Como referente, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), adoptada en el año 1983 en el seno de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, en Torremolinos, que conceptúa la ordenación del territorio como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

A partir de esta conceptualización, la ordenación del territorio se estructura en torno a cuatro características que definen los pilares sobre los que ha de desarrollarse y sus propios fines, esto es, democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática, en la medida en que ha de asegurar la participación tanto de la población afectada (el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente se instituyen en el centro de preocupación de la ordenación del territorio); Global, ya que debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales

<sup>81</sup> La importancia dada al desarrollo sostenible en los ámbitos territorial y urbano ha sido una constante. Lo corrobora el cuantioso número de documentos, acciones e instrumentos desarrollados en este sentido. Aunque se recogen los que por su relevancia y en el propio ámbito del objeto del trabajo, mayor interés representa, existen otros tantos que también han coadyuvado en este sentido. Algunos ejemplos, sin carácter exhaustivo, son los que se señalan a continuación. El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (1990), uno de los primeros documentos que, partiendo de las consecuencias medioambientales del urbanismo, se plantea como una guía para hacer las ciudades más sostenibles a partir de la edificación, el transporte o la gestión urbana; el V Programa de Medio Ambiente “Hacia un desarrollo sostenible” (1992), cuyo objeto es conseguir, por un lado, equilibrar de forma sostenible la actividad humana y el desarrollo económico y por otro, la capacidad de regeneración de la naturaleza, para lo que establece siete áreas de actuación prioritarias, una de ellas es la gestión sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, espacios naturales y zonas costeras); el V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente “Hacia un desarrollo sostenible”, aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, en el seno del Consejo, el 1 de febrero de 1993, y presentado con el objetivo de instituirse en la estrategia comunitaria en materia de medio ambiente y de las acciones que deben emprenderse para lograr un desarrollo sostenible en el período 1992-2000; las iniciativas comunitarias URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006), orientadas a incitar a las zonas urbanas en situación de crisis a emprender acciones innovadoras e integradoras de desarrollo urbano, precisamente, como señala, ya que “hoy en día, casi un 80% de los ciudadanos europeos habita en ciudades”, en particular, entre otras, trata de buscar la recuperación del entorno físico y medioambiental, mediante la mejora de las infraestructuras y del transporte público, la creación de zonas verdes o el acondicionamiento de espacios públicos; la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, conocida como Carta de Aalborg, aprobada por los participantes en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, celebrada en Aalborg (Dinamarca), en 1994, en la que se comprometieron a participar en las iniciativas locales del Programa 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible.

y su integración por medio de un enfoque global; Funcional, debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y éstos, a veces, por encima de las propias fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países; Prospectiva, debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación.

Pero junto a estos caracteres, la ordenación del territorio se presenta en la CEOT como una política orientada a la consecución de cuatro objetivos fundamentales, que reflejan la finalidad que persigue esta función pública: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del suelo.

Aún sin enunciar propiamente al término desarrollo sostenible, cuya conceptualización sería posterior, la CEOT ya predefine la vital importancia de la ordenación del territorio para su consecución, integrando su triple vertiente: económica (desarrollo socioeconómico<sup>82</sup>), social (mejora de la calidad de vida<sup>83</sup>) y medioambiental (gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente<sup>84</sup> y junto a éste, la utilización racional del territorio<sup>85</sup>).

<sup>82</sup> El primero de los cuatro objetivos de la ordenación del territorio, “El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones” es enunciado por la CEOT como “Teniendo en cuenta los procesos económicos que afectan a toda Europa, las peculiaridades regionales y la importancia del papel de los ejes de desarrollo y de las redes de comunicación, debe controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que presenten una evolución demasiado rápida, alentar el desarrollo de las regiones que mantienen un cierto retraso, mantener o adaptar las infraestructuras indispensables para permitir un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo, principalmente por las migraciones de la mano de obra a nivel europeo. Las regiones periféricas que tienen exigencias específicas y disponen de un potencial estructural de reequilibrio socio-económico deben estar mejor conectadas con los centros industriales y económicos de Europa”.

<sup>83</sup> El objetivo “La mejora de la calidad de vida” tiene por finalidad “Favoreciendo la mejora del marco de vida cotidiano, ya se trate de la vivienda, el trabajo, la cultura o el ocio, e incluso de las relaciones en el seno de las comunidades humanas y el crecimiento del bienestar individual por la creación de empleos y de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de las distintas capas de la población y aseguren, por la elección de su localización, una utilización óptima”.

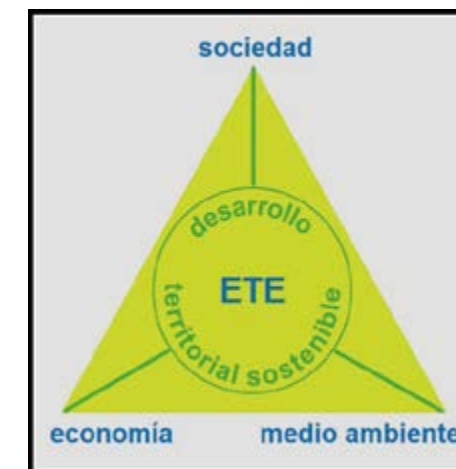
<sup>84</sup> “La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”, como objetivo fundamental que la CEOT le encomienda a esta política pública, se conceptúa como “Promoviendo estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, trata de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico”.

<sup>85</sup> Por su parte, el objetivo “Utilización racional del territorio” es entendido como “Persiguiendo los objetivos definidos anteriormente, trata en particular de controlar la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras, así como la protección de las zonas agrícolas y forestales. Esta ordenación física debe acompañarse necesariamente de una política de suelo con el fin de hacer posible la realización de objetivos de interés general”.

Por su parte, la Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada en la Reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, en mayo de 1999, lleva por título “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, lo que ya anticipa la conciencia de la importancia del desarrollo sostenible y su vinculación a la ordenación del territorio, formalizando con ello lo que ya era un reconocimiento tácito en la propia CEOT.

La ETE, al referirse a sus objetivos fundamentales, ya adelanta que se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social<sup>86</sup>, en consonancia con el propio Informe Brundtland de las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Lo anterior, obliga, según la propia ETE, a armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala.

Para la consecución de un desarrollo territorial equilibrado, la ETE prevé asociar e interaccionar tres objetivos políticos que, a su vez, deben perseguir todas las regiones de la Unión Europea (UE): cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; competitividad más equilibrada del territorio europeo.



Fuente: Estrategia Territorial Europea. Triángulo de objetivos: desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

<sup>86</sup> En su versión vigente, el Tratado de la Unión Europea, en su artículo 3 proclama que “La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.

En el marco expuesto, la ETE establece como objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE, tres directrices de desarrollo territorial, estableciendo, para cada una de ellas, una serie de objetivos y opciones políticas específicas, opciones cuyo fin es precisamente el desarrollo sostenible y equilibrado de los territorios de la UE. Las directrices y objetivos que integran cada una de ellas se centran en:

- Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad. Justificado en la necesidad del desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales. A este respecto, se trata de superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad. Los objetivos de esta directriz, son:
  - Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE.
  - Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas<sup>87</sup>.
  - Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales<sup>88</sup>.
  - Asociación entre campo y ciudad.
- Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento. Se aboga por el fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario, constituyendo una condición necesaria para la participación activa de las ciudades y regiones europeas en la UE. Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo que será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones. Los objetivos que integran esta directriz, son:
  - Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.
  - Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.

<sup>87</sup>. Cinco aspectos, señala la ETE como decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades:

- El control de la expansión urbana.
- La mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social).
- La gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos).
- Una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente.
- La protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

<sup>88</sup>. Por su parte, para el desarrollo sostenible de los espacios rurales, la ETE considera que la clave se encuentra en la puesta a punto de perspectivas originales, en el descubrimiento de sus potenciales endógenos y en el intercambio de experiencias con otras regiones, todo ello evitando la imitación de modelos de desarrollo procedentes de otras zonas de la UE. En este marco, la ETE considera que las estrategias políticas deben tener en cuenta esta diversidad, así como las dificultades y oportunidades de desarrollo y poner a disposición del medio rural instrumentos que permitan a los agentes regionales y locales responder a sus problemas de la manera más flexible posible.

- Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.
  - Difusión de la innovación y el conocimiento.
- Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural. Principio que se articula en la búsqueda del desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente. Este aspecto contribuye también a la conservación y perfeccionamiento de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la UE en la era de la globalización. Cinco objetivos desarrollan esta directriz:
    - Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo.
    - Conservación y desarrollo del patrimonio natural<sup>89</sup>.
    - Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
    - Gestión creativa de los paisajes culturales.
    - Gestión creativa del patrimonio cultural.

Pero junto a las anteriores directrices y objetivos que se propone la ETE, también formula un conjunto de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros para el logro del desarrollo territorial sostenible. Entre éstas, que se pueden subdividir entre recomendaciones generales y recomendaciones específicas, destacan, entre las primeras, la necesidad de acordar conjuntamente la Comisión Europea y los propios Estados, los criterios e indicadores fiables que tengan como finalidad poder apoyar de manera eficaz el desarrollo sostenible de las regiones y ciudades, junto a la elaboración de agendas regionales y locales para un desarrollo sostenible en el marco del proceso de Río (Agenda 21) orientadas a una política europea sostenible de desarrollo territorial. Por su parte, en relación con los tres pilares del desarrollo territorial sostenible, económico, social y medioambiental, la ETE señala la oportunidad de, en el ámbito económico y con vistas a un desarrollo sostenible, aplicar una política que fomente la competitividad y apoye la integración económica y social, orientada a la búsqueda de empresas competitivas que posibiliten la creación de empleo, consciente del carácter indispensable como medio para proporcionar oportunidades personales y generar los ingresos fiscales que sirvan para financiar los servicios públicos.

En el ámbito de la ordenación territorial, la ETE incorpora el concepto de desarrollo sostenible a las políticas territoriales, ampliando con ello y reorientando hacia el concepto de sostenibilidad el propio entendimiento de la concepción dada en

<sup>89</sup>. De manera particular, la ETE destaca la importancia de la utilización óptima de los recursos forestales como elemento de importancia capital para el desarrollo sostenible, en particular por la función de "pulmón verde" de los bosques europeos.

su día a la ordenación del territorio, hacia un desarrollo territorial sostenible del territorio de la Unión Europea.

Además, desde 2001, Europa cuenta con la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible<sup>90</sup>, aprobada en el seno del Consejo Europeo de Gotemburgo. Como referente, toma el propio concepto de desarrollo sostenible desarrollado en el marco de la Comisión Mundial para el Desarrollo del Medio Ambiente, conocida como Comisión Brundtland, en el año 1987, “el desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”<sup>91</sup>.

El documento, parte del análisis de un número limitado de problemas que suponen amenazas graves o irreversibles para el desarrollo sostenible, para, tomándolos como antecedentes, formular una estrategia comunitaria centrada en tres partes:

- Una serie de propuestas y recomendaciones transversales con el fin de mejorar la eficacia de la actuación política y de crear las condiciones para el desarrollo sostenible.
- Una serie de objetivos primordiales y medidas específicas a escala comunitaria para responder a los principales retos del desarrollo sostenible en Europa.
- Pasos para aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos. Para ello formula un conjunto de objetivos (mejorar la coherencia de la actuación política; fijar precios reales que constituyan una señal para las personas y las empresas; inversiones de futuro en ciencia y tecnología; mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas; tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial, etc...) para los que, de manera individual, formula un conjunto de medidas para su consecución.

<sup>90</sup> Comunicación de la Comisión “Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible” (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo).

Disponible <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52001DC0264> (última consulta 02/12/2020).

<sup>91</sup> Con anterioridad, en la reunión de Helsinki, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a “elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, y que deberá presentarse al Consejo Europeo en junio de 2001”. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible de 2001 es la respuesta a dicha invitación en la que se tiene conciencia de que el desarrollo sostenible es un objetivo de alcance mundial, en el que tanto la Unión Europea como el resto del mundo deben contribuir de manera determinante conforme a la responsabilidad que tanto la propia Unión Europea como otros signatarios adquirieron en la Declaración de Río de las Naciones Unidas en el año 1992 (19ª sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997), donde se comprometieron a elaborar estrategias en este sentido para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. La propia Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de 2001, forma parte de los preparativos de la Unión Europea ante dicha Cumbre.

El documento inicial, es revisado en el año 2006<sup>92</sup> con el objetivo de intensificar los esfuerzos para mantener a Europa en la senda del desarrollo sostenible, para lo que elabora medidas para mejorar, continuamente, la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de manera eficaz, y aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social. Para el logro de dichos objetivos, el documento propone siete grandes retos: cambio climático y energía limpia; transportes sostenibles; consumo y producción sostenibles; conservación y gestión de los recursos naturales; salud pública; inclusión social, demografía y flujos migratorios; pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible.

La Comisión debe realizar cada dos años una evaluación de la Estrategia en función de los indicadores de desarrollo sostenible adoptados. La primera revisión tuvo lugar en el año 2009<sup>93</sup>, en el que se reconoce que, pese a los avances conseguidos en favor del desarrollo sostenible, aún son precisos más avances por lo que establece una reflexión sobre la forma de mejorarla, lo que pasa, necesariamente, por su más adecuada coordinación con las restantes políticas europeas.

En este recorrido por la evolución que el desarrollo urbano sostenible ha tenido en el contexto europeo, y siquiera someramente, es adecuado hacer referencia, por su relevancia, a la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Aprobada en el seno del Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, celebrado el Leipzig en el año 2007, la conocida como “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles” es un documento de los Estados miembros en el que, partiendo del conocimiento de los retos y oportunidades así como los diferentes antecedentes, tanto históricos, como económicos, sociales y medioambientales, se acuerda un conjunto de principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano, que se sintetizan en dos recomendaciones, dotadas cada una de ellas de un conjunto de estrategias en aras a su consecución.

En primer lugar, plantea “Hacer un mayor uso de los enfoques relaciones con la política integrada de desarrollo urbano”. Entre las estrategias que la Carta de Leipzig propone para el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas, se encuentran:

<sup>92</sup> Adoptada por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de junio de 2006.

Disponible <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52005DC0658> (última consulta 02/12/2020).

<sup>93</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009, titulada “Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible”.

- Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad.
- Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética.
- Innovación proactiva y políticas educativas.

En segundo lugar, aboga por “Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”. Recomendación para la que también se articulan un conjunto de estrategias de acción que, situadas en el marco de una política integrada de desarrollo urbano, se entienden de crucial importancia para dichos barrios desfavorecidos:

- Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico.
- Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral.
- Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes.
- Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

Por otro lado, también el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (RFSC), *European Reference Framework for Sustainable Cities*, implica un impulso a la apuesta europea por las ciudades sostenibles. El desarrollo del RFSC, fue un mandato de los Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, acordado en su Reunión informal de Marsella en 2008 y revalidado durante la Reunión informal de Ministros celebrada durante la presidencia española de Toledo en el año 2010. Con posterioridad, en el año 2011 y en el seno de la Reunión informal de Ministros celebrada en Poznan, durante la presidencia polaca, se revalidó el apoyo de los 27 Estados miembros y de la Comisión Europea.

En síntesis, el RFSC<sup>94</sup> es una herramienta que, con carácter voluntario para los Estados miembros, busca impulsar la sostenibilidad de las ciudades europeas, desarrollando los principios de la propia Carta de Leipzig. Esta herramienta prioriza su carácter compartido de manera que se emplee a nivel europeo un mismo lenguaje y unos mismos criterios, para lo que utiliza una estructura común, a la vez que conjuga junto a aquélla, la necesaria flexibilidad y modularidad que posibilite su adaptación y capacidad de respuesta a la diversidad existente dentro de las ciudades europeas. Y en este contexto, la herramienta RFSC se desarrolla a través de cuatro instrumentos:

<sup>94</sup> Disponible en <http://rfsc.eu/> (última consulta 02/12/2020).

- Un listado de cuestiones para la autoevaluación o *checklist* sobre sostenibilidad urbana y sobre enfoque integrado del desarrollo urbano.
- Un sistema de indicadores, organizados en indicadores recomendados e indicadores secundarios.
- Herramientas de visualización de resultados.
- Herramientas de intercambio de experiencias entre ciudades, *networking* y Biblioteca de Buenas Prácticas.

Otra de las iniciativas europeas que han incidido de manera notable en la evolución del desarrollo territorial y urbano sostenible es la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”<sup>95</sup>. El documento<sup>96</sup> parte postulando que es posible lograr el equilibrio perfecto entre sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo territorial integrado. Y, la cohesión territorial, como gran objetivo de la ordenación territorial, se postula como el conjunto de principios para lograr un desarrollo territorio armonioso, equilibrado, eficiente y sostenible, en el que todos estén en igualdad de oportunidades para sacar todo el partido a su potencial territorial. De igual manera, enfatiza en la importancia de la cooperación como elemento clave para fomentar un crecimiento inteligente, integrador y sostenible y para la propia cohesión territorial de la Unión Europea.

Este documento ha sido revisado recientemente, el 1 de diciembre de 2020, fecha en que era aprobada la Agenda Territorial 2030 “Un futuro para todos los lugares”<sup>97</sup>,

<sup>95</sup> Aprobada en la Reunión ministerial informal de los Ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, el 19 de mayo de 2011, en Gödöllő (Hungria).

<sup>96</sup> Que vino a suceder a su antecesora, la Agenda Territorial de la Unión Europea “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, acordada en la Reunión informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, en Leipzig, los días 24 y 25 de mayo de 2007. El documento, parte de los mismos objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea, a partir de los cuales centra su política para la cohesión territorial, en un conjunto de prioridades para el desarrollo territorial en la UE:

- Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades.
- Necesidad de nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas.
- Promover agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa.
- Apoyar el fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas.
- Promover la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático.
- Requerir el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

Estas seis prioridades territoriales, se completan con un conjunto de acciones para su puesta en marcha, acciones cuyo desarrollo atribuye tanto a las instituciones europeas, como a la cooperación entre la Comisión Europea y a los Estados miembros de la Unión Europea, a los propios Estados miembros, así como al desarrollo de actividades conjuntas entre los Ministros responsables.

<sup>97</sup> Aprobada en la Reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial.

sólo un día después de que también fuera aprobada la Nueva Carta de Leipzig 2020 “El poder transformador de las ciudades”<sup>98</sup>. La Agenda Territorial 2030, parte de dos objetivos generales que viene a denominar *A Just Europe* (Una Europa Justa) y *A Green Europe* (Una Europa Verde), que, a su vez, desarrolla, mediante diferentes prioridades para cada uno de ellos.

De esta forma, *A Just Europe* tiene como prioridad la dimensión territorial y la ordenación del territorio como medios para alcanzar otras prioridades políticas generales de la UE, al contribuir en el ámbito económico, social y de cohesión territorial, en tanto pilar de derechos sociales, trata, en definitiva, de lograr una Europa más cercana a los ciudadanos, un desarrollo territorial más inclusivo, sostenible e integrado y una transición justa e integración territorial de Europa.

Por su parte, *A Green Europe* se centra en proteger los medios de vida comunes y dar forma a la transición social, planteando como prioridades el protagonismo de la dimensión territorial y la planificación territorial, en tanto medios que contribuyen a alcanzar otras tantas políticas generales de la Unión Europea, como el Pacto Verde Europeo o el Convenio Europeo del Paisaje y la Estrategia Forestal de la UE. Como prioridades más específicas, *A Green Europe*, trata de alcanzar una Europa apta para la era digital, la movilidad sostenible y una red europea de transporte totalmente integrada, así como la transición a una economía circular en Europa y la aplicación de un enfoque basado en los ecosistemas.

Como prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea, la Agenda Territorial 2020, propone un conjunto de objetivos: promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado; fomentar un desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y en regiones específicas; integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales; garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías sólidas; mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas; y gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

<sup>98</sup> Aprobada el día 30 de noviembre de 2020, en el seno de la Reunión informal de Ministros de la Unión Europea responsables de Desarrollo Urbano. Aunque el documento mantiene los principios de su antecesora, la Carta de Leipzig de 2007, justifica su renovación en los nuevos retos que tienen por delante las ciudades, fruto del cambio climático, de la intensificación de los flujos migratorios y de la propia pandemia originada por la COVID-19. Por ello, propone que las ciudades deben afrontar estos retos desde tres dimensiones: dimensión social (la ciudad justa), en la que se proporcione la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, acceso a una vivienda digna, etc., sin importar el género, el estatus socioeconómico, la edad o el origen, y sin dejar “a nadie atrás”; dimensión ambiental (la ciudad verde), contribuyendo en la lucha contra el cambio climático y asegurando una alta calidad ambiental para el aire, el agua, el suelo, así como para el acceso a los espacios verdes y de ocio, y favoreciendo una movilidad eficiente, neutra en carbono y multimodal; dimensión económica (la ciudad productiva), garantizando una economía diversificada que genere puestos de trabajo y proporcione una base financiera sólida para el desarrollo urbano sostenible y un entorno favorable a la innovación. Además, la Nueva Carta de Leipzig, en aras a “aprovechar” el poder transformador de ciudades justas, ecológicas y productivas, plantea unos principios estratégicos para la buena gobernanza en las ciudades que se sintetizan en los siguientes: políticas urbanas para el bien común; enfoque integrado; participación y co-creación; gobernanza multinivel; y enfoque especializado.

Por otra parte, interesante es señalar la inclusión en la Política de Cohesión 2014-2020 del desarrollo urbano sostenible integrado. La Comisión Europea adoptó en octubre de 2011, las denominadas propuestas legislativas para la política de cohesión para el periodo 2014-2020 cuyo objetivo es impulsar políticas urbanas integradas para mejorar el desarrollo urbano sostenible, con el fin de reforzar el papel que desempeñan las ciudades en el contexto de la política de cohesión.

A grandes rasgos, se busca fomentar y apoyar mediante los propios fondos europeos, en particular a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el desarrollo urbano sostenible a través de acciones integradas. En este contexto, las propuestas de la política de cohesión 2014-2020, prevén:

- Estrategias de inversión integradas, con un enfoque más estratégico y holístico.
- Financiación delimitada (mínimo del 5% de los recursos del FEDER asignados a cada Estado) para su inversión en acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible integrado.
- Plataforma de desarrollo urbano, que incluirá 300 ciudades de toda Europa, con el fin de estimular un diálogo sobre el desarrollo urbano más orientado a la política entre las ciudades a nivel europeo y la Comisión.
- Acciones urbanas innovadoras. Se fomenta estas iniciativas, se prevé que, por iniciativa de la Comisión, los fondos FEDER pueda dar apoyo a acciones innovadoras sujetas a un límite del 0,2% de la asignación total del fondo.
- Enfoque más eficaz del desarrollo urbano en cuanto a estrategia, a tal fin se propone que los contratos de colaboración, basados en las orientaciones del Marco Estratégico Común (MEC), deben establecer los acuerdos que permitan garantizar un enfoque integrado del uso de los fondos del MEC para el desarrollo sostenible de las áreas urbanas.
- Herramientas mejoradas para realizar acciones integradas. Para su fomento se apuesta por un nuevo modo de aplicación que permite reunir los fondos de varios ejes prioritarios de uno o varios programas operativos para las intervenciones multidimensionales o intersectoriales a través de la Inversión Territorial Integrada (ITI).
- Instrumentos financieros. Se busca animar a los Estados a que hagan un uso extenso de los instrumentos financieros para respaldar el desarrollo urbano sostenible, ampliando el alcance de los instrumentos financieros que abarca a todos los objetivos temáticos y prioridades de inversión, así como a todo tipo de beneficiarios, proyectos y actividades.

- Financiación delimitada para el desarrollo urbano sostenible integrado. Cada Estado miembro debe invertir un mínimo del 5% de los recursos asignados por los fondos FEDER a la aplicación de estrategias integradas para el desarrollo sostenible.
- Mayor responsabilidad para las autoridades urbanas. Se busca un cierto grado de delegación a nivel de las autoridades urbanas, quienes deberán responsabilizarse, como mínimo, de la selección de las operaciones. Para ello, se exige a los Estados miembros que estipulen en su contrato de colaboración los principios para la selección de las zonas urbanas en las que se aplicarán acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible y una dotación indicativa para dichas acciones.
- Acciones urbanas innovadoras. Se destinan 330 millones de euros para financiar las acciones innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, apostando por estudios y proyectos pilotos para someter a pruebas las nuevas soluciones a retos urbanos.
- Fortalecimiento de las redes. La Comisión prevé establecer una Red de Desarrollo Urbano compuesta por las autoridades urbanas que reciben fondos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para su inversión. Esta red actúa como un foro para el desarrollo de capacidades y el intercambio entre las ciudades que han explotado nuevas técnicas y desarrollado inversiones integradas, no se trata de un instrumento de financiación, sino de un medio para que las ciudades puedan compartir opiniones sobre el uso de los nuevos enfoques.

Además de los diferentes instrumentos puestos en marcha, la apuesta desde los propios fondos europeos por el desarrollo urbano sostenible facilita, a la vez que constituye una excelente oportunidad para los países, para el salto definitivo hacia el nuevo modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> De manera muy reciente, y encontrándose el presente libro en edición, se ha dado a conocer la aprobación por la Comisión del paquete legislativo de la política de cohesión para el periodo 2021-2027 por un valor total de 373.000 millones de euros. Con el referente, en mayo de 2018, cuando la Comisión Europea presentó un paquete de propuestas de reglamentos para regir el desarrollo regional y la política de cohesión después de 2020 al objeto de adaptar la política de cohesión de la UE a los nuevos retos en el contexto de nuevo Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027.

Con posterioridad, las referidas propuestas serían objeto de modificación para adaptarse a las consecuencias generadas por la pandemia del coronavirus y las nuevas prioridades políticas derivadas del Pacto Verde Europeo, dando lugar a la propuesta modificada de Reglamento del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) con un aumento en las ayudas al desempleo juvenil y a las medidas para la lucha contra la pobreza infantil, apostando con mayor ahínco en las capacidades ecológicas y digitales. Aunque el objetivo de la política de cohesión de la UE sigue siendo la promoción de la convergencia económica, social y territorial, a través de una competitividad sostenible, la investigación e innovación, la transición digital, los objetivos del Pacto Verde Europeo y la promoción del pilar europeo de derechos sociales, el nuevo marco refuerza el apoyo a los sistemas sanitarios y posibilita sacar mayor provecho del potencial de la cultura y el turismo, particularmente afectados por la crisis del coronavirus.

Si bien, el momento cumbre en la consolidación para sentar las bases de lo que en el año 2016 quedaría plasmado en la Agenda Urbana Europea, tuvo lugar en la 18ª Reunión informal de Ministros de Vivienda, celebrada en Toledo en 2010, en el que fruto de varios estudios y dictámenes previos centrados en la necesidad de la regeneración urbana para el futuro del desarrollo urbano en Europa y, precisamente, bajo el lema “la regeneración urbana integrada” fue aprobada la Declaración de Toledo. El documento se centra en tres cuestiones fundamentales: sobre el modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la Estrategia Europea 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo<sup>100</sup>; sobre el apoyo a la continuación del proceso de Marsella y el desarrollo del Marco Europeo de la Ciudad Sostenible (RFSC); y sobre la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea. Entre las acciones planteadas para cada una de estas tres propuestas, y en relación con la última, la Declaración de Toledo aboga por “promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el refuerzo y el desarrollo de instrumentos para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles”. Se complementa con un documento de referencia

El paquete de la política de cohesión para el periodo 2021-2027, incluye los siguientes Reglamentos:

- Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) para los fondos de gestión compartida. Este reglamento establece el marco jurídico conjunto para ocho fondos de gestión compartida: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Fondo de Cohesión; el Fondo Social Europeo Plus; el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura; el Fondo de Transición Justa; las normas financieras para el Fondo de Asilo, Migración e Integración; el instrumento de gestión de fronteras y visados; y el Fondo de Seguridad Interior.
- Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC). El mismo establece disposiciones específicas para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (226.000 millones de euros) y el Fondo de Cohesión (48.000 millones de euros). Se pretende que el FEDER contribuya a reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea mediante la corrección de los desequilibrios entre las regiones, a la vez que cumple las prioridades políticas de la UE mediante la concentración temática de los recursos. Por su parte, el FC está centrado en el apoyo a proyectos en el ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas en el campo de las infraestructuras de transportes.
- Reglamento sobre el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). El FSE+ es el principal fondo de la UE para invertir en las personas, instituyéndose en un instrumento financiero europeo dirigido a los derechos sociales, el apoyo del empleo y la creación de una sociedad justa y socialmente inclusiva. Este fondo, dotado con un presupuesto de 99.300 millones de euros, también está dirigido a proporcionar a los Estados miembros recursos para la recuperación de la sociedad y la economía tras la crisis originada por el coronavirus, previéndose que los Estados lo destinen a la creación de puestos de trabajo y la protección de las oportunidades de empleo, la promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y dotar de las capacidades adecuadas a los trabajadores para la transición digital y ecológica.
- Reglamento Interreg, que establece disposiciones específicas para el objetivo de la cooperación territorial europea, que recibe el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de instrumentos de financiación exterior.

Además, se crea un nuevo fondo de la política de cohesión, el Fondo de Transición Justa (FTJ), con un presupuesto de 19.200 millones de euros. El FTJ se instituye en un elemento clave del Pacto Verde Europeo y en el primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa, con el objetivo de mitigar los costes sociales y económicos derivados de la transición hacia una economía climáticamente neutra, a través de diversas actividades destinadas a diversificar la economía y ayudar a las personas a adaptarse en un mercado laboral cambiante.

<sup>100</sup> Comunicación de la Comisión “Europa 2020: Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Bruselas 3 de marzo de 2010. Disponible <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES> (última consulta 10/12/2020).

sobre la regeneración urbana y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa.

Le seguiría en el tiempo, la Reunión informal de Ministros celebrada en Riga, en junio de 2015, en la que fue aprobada la conocida como Declaración de Riga. Si ya la Declaración de Toledo apostaba por la necesidad de aprobar un Agenda Urbana Europea, con este documento se avanza de manera determinante en dicho objetivo, al acordarse los principios y elementos esenciales que poco después se plasmarían en la misma.

El 30 de mayo de 2016, en el seno de la Reunión informal de Ministros responsables en Desarrollo Urbano, se concretó los elementos y el marco operativo de la Agenda Urbana de la Unión Europea, recogidos en el denominado Pacto de Ámsterdam. Con una triple meta de partida: legislar mejor, mejorar la financiación y compartir y mejorar conocimientos, la Agenda Urbana Europea, se plantea como temas prioritarias para las ciudades: la calidad del aire; la economía circular; la adaptación al cambio climático; la transición digital; la transición energética; la vivienda; la inclusión de los inmigrantes y refugiados; la contratación pública innovadora y responsable; los puestos de trabajo y capacidades en la economía local; el uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; la movilidad urbana; y la pobreza urbana.

Más reciente en el tiempo, la llamada Declaración de Bucarest bajo el lema “Construir la UE desde la base con nuestras regiones y ciudades”<sup>101</sup>, antecede a la Agenda Estratégica para el periodo 2019-2024. El documento parte de la transformación a una velocidad sin precedentes en que se encuentra inserta Europa, fruto, como destaca, de la globalización, la revolución digital, el clima y el cambio demográfico y muestra su preocupación por una reversión en el proceso de integración europea. Plantea dos grandes propuestas: reforzar la base democrática de la Unión Europea (destacando la importancia de la gobernanza multinivel para garantizar la participación activa y equitativa de todos los niveles de gobierno) y consolidar la acción de la unión Europea a escala local con el fin de construir un futuro mejor para los ciudadanos.

Todas estas iniciativas europeas, sin perjuicio, como se ha señalado, de su carácter jurídico no vinculante, lo cierto es que sí se instituyen en referentes para los diferentes países a la hora de abordar unas ciudades y unos territorios más sostenibles, de ahí su relevancia y necesaria observancia.

<sup>101</sup>. Comité de las Regiones, 8ª Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, celebrada los días 14 y 15 de marzo de 2019 en Bucarest.

#### 4. MARCO ESTATAL

Casi de manera simultánea a la inclusión formal del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en el ordenamiento jurídico estatal y, fundamentalmente, con posterioridad al mismo, se han ido redactando un conjunto de instrumentos que, si bien más centrados en el ámbito de la sostenibilidad en el planeamiento urbano, tratan de servir de soporte a la puesta en marcha de nuevas prácticas que, en el marco de los propios programas desarrollados desde la Unión Europea, faciliten el tránsito hacia la sostenibilidad de nuestros pueblos y ciudades.

Siguiendo el mismo esquema que en el epígrafe previo, se hará referencia a los documentos más relevantes al objeto del presente trabajo, pero sin carácter exhaustivo, dado el prolijo desarrollo que la cuestión ha tenido y viene teniendo desde las diferentes instituciones estatales.

##### – Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local

En primer lugar, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), es un documento que, partiendo de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano del año 2006<sup>102</sup> y de la propia Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada en noviembre de 2007<sup>103</sup>, aspira a instituirse en el marco estratégico de referencia, recogiendo principios, objetivos, directrices y medidas, cuya aplicación posibilite avanzar hacia la sostenibilidad urbana y local.

La EESUL fue aprobada por el plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, en Granada, el 17 de junio de 2011<sup>104</sup>. El documento, a grandes rasgos, sigue el propio esquema de la Estrategia Territorial Europea, aunque incide de manera particular en dos temas: las relaciones campo-ciudad y el cambio climático.

Es importante señalar su carácter no vinculante y su orientación estratégica orientada a recoger los principios, objetivos, directrices e incluso medidas cuya aplicación posibilite avanzar en el logro de una mayor sostenibilidad

<sup>102</sup>. Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano. Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006/2061(INI)). Diario Oficial de la Unión Europea C 306 E/182, de 18/12/2006. Disponible <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:306E:0182:0188:ES:PDF> (última consulta 09/12/2020).

<sup>103</sup>. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2007): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Imprenta del Boletín Oficial del Estado. Elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno español. Aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007. Disponible [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/EEDSnov07\\_editdic\\_tcm30-88638.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/EEDSnov07_editdic_tcm30-88638.pdf) (última consulta 09/12/2020).

<sup>104</sup>. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO y MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)*.

urbana y local, pero respetando y sin invadir las competencias de las diferentes Administraciones. Coherente con lo anterior, el documento parte de una reflexión crítica sobre la situación actual, mediante una descripción del marco general, seguido de un análisis y diagnóstico pormenorizado en relación a una serie de ámbitos o áreas temáticas considerados como prioritarios: el punto de vista territorial y urbano; los instrumentos urbanísticos; las cuestiones relacionadas con la accesibilidad, movilidad y transporte; la gestión y la gobernanza urbana; la edificación y rehabilitación; y el cambio climático. Tras ello, la EESUL se propone el enunciado de los principios generales y objetivos que son los que la sostienen y a partir de los cuales se desarrolla de manera detallada cada una de las áreas temáticas, recomendando una serie de directrices para cada ámbito. Además, cada directriz se despliega mediante una serie de criterios y medidas concretas. Por último, se incluyen las herramientas para el desarrollo y seguimiento de la EESUL.

En suma, la EESUL se presenta, y así lo destaca expresamente, como un documento operativo de referencia en el que se contiene el diagnóstico y las propuestas de actuación en cada uno de los ámbitos temáticos mencionados para los que se desarrolla, mediante directrices y medidas, los aspectos que incidirán en la reducción de la presión en los sistemas de soporte, bien por una reducción de la explotación de los ecosistemas o bien por una reducción de los impactos sobre el entorno. La EESUL busca, conforme recoge, no sólo adaptar al contexto español la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano de 2006, sino que persigue ser válida tanto para municipios de marcado carácter urbano como para el resto de las entidades locales, avanzando además en la propuesta de un nuevo enfoque integrado, dando cumplimiento al principio de desarrollo territorial y urbano contemplado con el vigente marco legislativo en el momento de su aprobación, el TRLS/2008. De esta forma, incide en la base de la organización urbana con una visión de futuro, una ciudad que se propone desde el presente, reconducir por la senda de la sostenibilidad “sabiendo que la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá, en buena medida, en las ciudades; es decir: en cómo organicemos, desde hoy, la ciudad del futuro, integrada a nivel territorial, en estrecha asociación con otras ciudades y sus áreas rurales circundantes”<sup>105</sup>.

Esenciales en este sentido, los principios y objetivos que para la sostenibilidad urbana y local recoge. De esta forma, la EESUL distingue entre lo que viene a denominar “principios generales para la sostenibilidad urbana y local” y un conjunto de objetivos que de manera concreta se desarrollan dentro de cada uno de los diferentes ámbitos temáticos.

<sup>105</sup>. EESUL (p. 10).

Entre los primeros, enuncia los principios de: austeridad; ecoeficiencia y optimización de los recursos; equidad; solidaridad inter e intraterritorial y social, presente y futura; precaución frente a los cambios irreversibles; integración de los requerimientos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio cultural y natural, la biodiversidad y el paisaje en las políticas urbanas; principio de garantía de información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, para cada uno de los ámbitos temáticos en que se desarrolla la EESUL (desarrollo territorial y urbano; movilidad; gestión urbana; edificación; cambio climático; y relaciones rural-urbano), se recogen un conjunto de objetivos que vienen, por su parte, a desarrollar los propios principios.

En el ámbito del desarrollo territorial y urbano, pretende superar la dinámica de crecimiento ilimitado como motor del desarrollo y controlar la explosión urbana de los últimos años, minimizando el consumo de suelo y protegiendo los espacios culturales y los elementos fundamentales de la imagen urbana y la memoria histórica, así como los recursos naturales más valiosos desde el punto de vista medioambiental, respetando las singularidades y complementariedades entre lo urbano y lo rural; apostar, frente a los modelos urbanos dispersos, por la ciudad compacta, razonablemente densa y dotada de complejidad y variedad urbana articulada; impulsar la puesta en valor y mejora del patrimonio edificado y la regeneración urbana integrada de los tejidos consolidados frente al consumo indiscriminado de suelo rural y la construcción de obra nueva; incorporar el metabolismo urbano al planeamiento urbanístico; promover una mayor integración espacial y cohesión social, etc. Desde el punto de vista instrumental, se pretende superar las deficiencias y recuperar la credibilidad, potencialidad, agilidad y transparencia de los instrumentos de planeamiento, impulsando además la coordinación a nivel vertical y horizontal.

En relación con el ámbito temático de la movilidad, la EESUL aspira a una integración de las políticas de movilidad en las que se tenga en consideración la planificación y gestión territorial y urbanística junto con la gestión del transporte; alcanzar unos niveles de accesibilidad adecuados y homogéneos en todo el territorio; potenciar el desarrollo económico y mejorar la competitividad basándose en una movilidad sostenible; mejorar la calidad del aire a través de una reducción de las emisiones procedentes del transporte así como el cambio hacia modos de transporte más sostenibles; mejorar la seguridad vial y en todos los modos de transporte; fomentar la mejora de la salud de los ciudadanos y el medio ambiente a través de acciones contra la sedentarización, la mejora de la calidad del aire y la reducción de los niveles de ruido; racionalizar la demanda del transporte motorizado a través de incentivos adecuados, sensibilización y la internalización progresiva de los costes internos y

externos asociados a movilidad. Estos objetivos cubren las cinco áreas básicas definidas por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible: 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.

Por su parte, en relación con el ámbito de la gestión urbana, pretende impulsar una nueva gobernanza, basada en la cooperación y la coordinación tanto interadministrativa vertical y horizontal, como entre territorios rurales y urbanos, en una mayor apertura y aproximación de la gestión a la ciudadanía que favorezca su participación directa, en el impulso de un cambio cultural hacia la sostenibilidad, en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y los sistemas urbanos y rurales, así como en el fomento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Del mismo modo, se debe promover una gestión más concienciada que fomente la acción pública, en especial, a través de la contratación pública, para impulsar medidas favorables al fomento de una gestión adecuada y sostenible durante todo el ciclo de vida de los productos y servicios, en especial de los residuos, así como de la aplicación de las medidas contenidas en la propia Estrategia.

Para el ámbito temático de la edificación se propone, en primer lugar, mantener la coherencia con los objetivos propuestos para el modelo urbano, en particular, la minimización del consumo de suelo, el fomento de la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificado, y la apuesta por la ciudad compacta, diversa y compleja. Desde el punto de vista metabólico, se pretende: ajustar al mínimo los recursos precisos para mantener las actividades alojadas en la edificación y el impacto y las emisiones que estas actividades generan; reducir, y en la medida de lo posible reutilizar y reciclar siguiendo el principio de jerarquía de las 3 R (reducir, reusar y reciclar), el consumo de agua, energía y materiales en el ciclo de vida completo de los edificios -desde la fabricación de los materiales a la demolición- y los impactos de todo tipo que durante el mismo se generan; y también, se aspira a la definición y puesta en práctica de un nuevo concepto de habitabilidad. Este modelo implicaría que se garantizase una vivienda y habitación dignas, adecuadas y saludables, así como el acceso a los servicios propios de la ciudadanía considerando asimismo los recursos utilizados.

En el ámbito del cambio climático, la EESUL, se plantea dos grandes objetivos: reducción de emisiones de los sectores difusos y adaptación de las ciudades españolas a los efectos del cambio climático. En relación con los sectores difusos, aquellos sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión<sup>106</sup>,

<sup>106</sup>. La EESUL agrupa los sectores difusos, en: sector del transporte, sectores residencial, comercial e institucional, gestión de residuos, agricultura y gases fluorados.

se destaca el amplio margen competencial de los entes locales para establecer medidas de reducción de las emisiones producidas, a través de sus competencias en urbanismo y ordenación de la edificación, gestión de la movilidad urbana y metropolitana, gestión del espacio público y de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas así como gestión de residuos urbanos.

Por su parte, la adaptación de las ciudades españolas a los efectos del cambio climático, segundo objetivo que se propone la EESUL en relación al cambio climático, se centra en algunos de los efectos causados por el cambio climático como el ascenso relativo del nivel del mar, el aumento de tormentas torrenciales y su intensidad, el aumento de la frecuencia de inundaciones, el aumento de sequías persistentes o el aumento de la frecuencia de las olas de calor y su intensidad, insistiendo en su incremento en el entorno urbano, para lo que propone tomar medidas que palien dichos efectos, medidas que están en consonancia con el “Libro Verde: la adaptación europea al cambio climático; opciones para intervenir en la UE”, y que prevé desemboquen en el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la UE.

La temática relativa a las relaciones entre lo rural y lo urbano, también son objeto de una particular atención por la EESUL. De esta forma, señala que deben plantearse en términos de complementariedad y de colaboración entre los dos ámbitos, basándose en la solidaridad, la confianza y el entendimiento. Con ello, se busca mitigar los impactos negativos que el desarrollo tiene sobre las zonas rurales a través de la incorporación de la planificación integrada, prestando especial atención a la protección del medio ambiente, el paisaje, la biodiversidad, la geodiversidad y los valores ambientales de las zonas rurales. La EESUL aboga por un modelo territorial donde la ciudad sea más ciudad y el campo más campo, evitando procesos de dispersión urbana y confusión de límites físicos entre ambos espacios, pero, al mismo tiempo, favoreciendo su conectividad sensata.

Por otra parte, la EESUL, recoge lo que denomina “Directrices generales en relación con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos”. En este sentido, además de concretas directrices y medidas para cada uno de los ámbitos que la propia EESUL distingue, el documento recoge un total de once directrices generales a las que es importante atender ya que reflejan el modelo urbano sostenible que se instituye como su propio fin. Las directrices generales recogidas en la EESUL, son:

- Impulsar modelos urbanos que prioricen la mejora, puesta en valor, regeneración, reutilización o reciclaje de los tejidos consolidados y la gestión y rehabilitación del patrimonio edificado, frente al consumo de suelo para el desarrollo extensivo de nuevos tejidos y la construcción de obra nueva. Plantear estructuras urbanas y rurales basadas en la densidad, la complejidad y la mezcla de usos en los nuevos tejidos y que permitan su mantenimiento o fomento en la ciudad consolidada, limitando la proliferación de espacios segregados,

monofuncionales y dependientes del vehículo privado, vinculando los tejidos urbanos con las redes de transporte colectivo y no motorizado, y empleando tipologías edificatorias acordes con estos objetivos.

- Mantener y mejorar (en la medida de lo posible) la vitalidad urbana y la calidad de vida de los residentes en los tejidos consolidados, priorizando las operaciones de regeneración urbana integrada, recualificación, revitalización, rehabilitación edificatoria y reciclaje en la ciudad consolidada, sus bienes culturales y los elementos fundamentales de la imagen urbana y la memoria histórica de la ciudad.
- Conservar, poner en valor, y -en la medida de lo posible- incrementar el capital natural existente mediante la consideración del suelo como recurso valioso y también a través de la protección del medio natural, los ecosistemas, la biodiversidad, la estructura territorial, las actividades tradicionales, el paisaje, etc.
- Establecer unos criterios urbanísticos para el dimensionado, localización y configuración de los equipamientos, zonas verdes y espacios públicos que permitan optimizar el nivel de servicio a los ciudadanos (considerando los escalones urbanos), y configurar una estructura de centralidad bien jerarquizada y articulada, próxima y fácilmente accesible mediante el transporte público y los medios no motorizados.
- Articular la estructura de la ciudad basándose en la proximidad y en las redes de movilidad, fomentando la disminución de las necesidades de desplazamiento, promoviendo los medios no motorizados y en especial el transporte público como vector principal de esta estructura urbana, templando o restringiendo además selectivamente el tráfico en vehículo privado en determinadas zonas (cascos, zonas residenciales, etc.).
- Introducir criterios en la ordenación pormenorizada que ayuden a fomentar una mayor sostenibilidad en la edificación.
- Integrar el metabolismo urbano como uno de los temas prioritarios en el planeamiento urbanístico, estableciendo medidas para que las funciones urbanas puedan realizarse satisfactoriamente con el menor consumo de recursos materiales, agua y energía; y con la menor producción de residuos posible; tendiendo a cerrar localmente los ciclos.
- Desarrollar criterios dirigidos a garantizar el acceso a una vivienda digna, el fomento de la integración y la cohesión social.
- Aplicar medidas que impulsen el desarrollo económico municipal. Favorecer también la implantación e integración urbana en los tejidos residenciales de las actividades económicas, en condiciones de viabilidad.

- Impulsar un nuevo modelo turístico más competitivo y sostenible a largo plazo, controlando la presión sobre el territorio, los recursos naturales, el patrimonio cultural y el paisaje; diversificando los modelos económicos locales y apostando por la transformación cualitativa de la actividad turística. Revitalizar y reconvertir los desarrollos turísticos ya existentes según este mismo modelo, donde también se tengan en cuenta criterios saludables y sanitarios.
- Desarrollar las bases para un nuevo modelo de planeamiento urbanístico, superando las inercias y limitaciones del actual, y apostando por su carácter integral, la compatibilización entre el interés privado y el colectivo, el equilibrio entre flexibilidad y coherencia global, con instrumentos ágiles de desarrollo y gestión. Establecer también un nuevo marco de relaciones que permita coordinar: verticalmente el planeamiento con los planes de ordenación territorial; horizontalmente con la planificación sectorial, articulándolo adecuadamente con la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de la movilidad generada, así como con la evaluación de la sostenibilidad económica. Fomentar la participación pública de los ciudadanos y la transparencia en el planeamiento, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Como herramienta de la EESUL, se viene desarrollando un Plan de Formación dirigido a gestores políticos y equipos técnicos de las corporaciones locales, para el logro del desarrollo y seguimiento de las propuestas formulada en la misma<sup>107</sup>.

Sin lugar a dudas, la EESUL se instituye en un eficiente y práctico recurso, esencial en cuanto establece la hoja de ruta para el logro de modelos urbanos más sostenibles e integrados.

#### – Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español

El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español<sup>108</sup> es el documento que trata de servir de guía, mediante la formulación de un conjunto de propuestas de actuación destinadas a alcanzar, en el marco de la planificación urbanística, una mayor sostenibilidad.

<sup>107</sup>. Información disponible en Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/medio-am-urb/> (última consulta 06/11/2020).

<sup>108</sup>. FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M. (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda, Gobierno de España. Disponible <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol> (última consulta 08/11/2020).

El documento, presentado en junio de 2010 por el entonces Ministerio de Vivienda, parte de la situación que presenta el planeamiento urbanístico en España, analizando sus principales características comunes, tales como la jerarquización de los planes, la tradicional relación entre el planeamiento y el derecho de propiedad, el municipio como elemento básico del planeamiento, el planeamiento urbanístico como planeamiento de ensanche o la escasa incidencia de las evaluaciones de impacto ambiental. Todo ello, con la finalidad, como señala, de poner de manifiesto la estrecha vinculación que debe imperar entre el planeamiento urbanístico y el principio de sostenibilidad, conforme a la propia legislación estatal de suelo, aportando para ello una radiografía analítica que complementa con un conjunto de propuestas de actuación dirigidas al planeamiento, al objeto de lograr esquemas sostenibles en la escala local.

En el marco metodológico<sup>109</sup>, el documento plantea las dos dificultades iniciales a las que se enfrenta: la indeterminación del concepto de sostenibilidad y la complejidad del planeamiento urbanístico. En relación a la primera cuestión, consciente de que “el discurso de la sostenibilidad está de moda y la razón de ello probablemente haya de buscarla en una sensación general, entre la ciudadanía, los técnicos y los responsables políticos, de que ciertas disfunciones ambientales y sociales, lejos de reducirse con el desarrollo económico, se han visto intensificadas [...] no existe acuerdo sobre las causas, ni sobre las soluciones a adoptar para superar estas disfunciones...”. Por ello, parte de “analizar (descomponer)” los aspectos de dicha insostenibilidad para su evaluación individual, identificando, a modo de enunciado esquemático, los principales síntomas de la insostenibilidad actual (consumo de recursos por encima de su tasa de reposición; producción de residuos por encima de la capacidad natural de reabsorción; procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable; distanciamiento de la población de los procesos de toma de decisiones), para plantear a continuación un conjunto de líneas actuación a modo de estrategias de sostenibilidad: reducir el consumo de recursos naturales y la producción de residuos; conservar, recuperar y regenerar el capital natural (y construido); reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica; fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.

<sup>109</sup>. El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español se estructura en los siguientes documentos: introducción; planteamiento general; metodología; el planeamiento urbanístico español; decálogo a favor de un urbanismo más sostenible; anexo I. Listado de criterios de sostenibilidad; anexo II. Evaluación del marco normativo (Cuadro resumen I: España, Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla León y Cuadro resumen II: Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana; País Vasco); anexo III. Guías y manuales.

En referencia a la dificultad del planeamiento urbanístico, y en concreto en lo relativo al reto de aplicar al mismo las referidas estrategias de sostenibilidad que plantea, parte de su limitado ámbito de actuación “la ordenación de un territorio concreto (normalmente el término municipal), en relación con unos usos concretos, los urbanísticos o edificatorios” sin obviar que, pese a lo anterior, el planeamiento urbanístico tiene una proyección e incidencia importante ya que conforma el soporte físico de la ciudad y al hacerlo, influye necesariamente sobre otras esferas (como el territorio o la propia sociedad), lo que justifica que establezca un esquema que recoge los distintos ámbitos de influencia en el planeamiento urbanístico y los objetivos generales que deberían perseguirse en cada uno de ellos como aplicación de las estrategias de sostenibilidad. Particularmente relevante se entiende este esquema, en la medida en que no sólo concreta los principales ámbitos en que el municipio, a través de su planeamiento urbanístico, tiene capacidad de decisión, sino que, además, precisa algunas estrategias dirigidas al logro de un modelo de ciudad más sostenible.

De esta forma, el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, en su metodología, distingue 7 ámbitos y 19 estrategias o criterios generales que a continuación se detallan, lo que se complementa además con 93 criterios específicos de actuación:

- En el entorno de la ciudad: preservar, mantener y proteger el capital natural, reduciendo la huella de deterioro ecológico de la ciudad y sus servidumbres territoriales.
- En el ámbito urbano: definir una estructura y un modelo urbano más sostenible; fomentar un uso más intensivo y/o eficiente del patrimonio construido; fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos; favorecer el acceso a la naturaleza; mejorar la accesibilidad a los equipamientos.
- En temas de transportes: reducir distancias; potenciar los medios de transporte no motorizados; reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público.
- Sobre recursos: optimizar y reducir el consumo de energía; optimizar y reducir el consumo de agua; minimizar el impacto de los materiales de construcción.
- Sobre residuos: reducir los residuos; gestionar los residuos para reducir su impacto.
- En temas de cohesión social: favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión; complejizar el tejido social.
- En temas de gobernanza o gobernabilidad: fomentar la transparencia administrativa; favorecer la formación de los ciudadanos; integrar la participación ciudadana en el planeamiento.

Particular interés, por su carácter sistemático y preciso, tiene el documento que el Libro Blanco para la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, denomina “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible”. A partir de la recopilación, estudio y análisis de la diferente legislación autonómica, se identifican un conjunto de temas importantes que se recogen como decálogo, con la finalidad “de ofrecer una serie de ideas que permitan iniciar un proceso tendente a conseguir un planeamiento urbanístico más sostenible” y en aras a conseguir, a través de los mecanismos urbanísticos vigentes, ciudades y territorios más sostenibles, lo que pasa necesariamente, como reconoce el documento, por cambiar previamente algunas de las piezas clave del sistema actual.

Las diez temáticas que centran el decálogo, son: legislación urbanística y ambiental; relación entre el derecho de propiedad y el planeamiento urbanístico; el ámbito administrativo del plan; relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico; necesidad de cambiar las características del plan de urbanismo; seguimiento del plan y observatorios territoriales; información y participación ciudadana; criterios de sostenibilidad; promover el uso eficiente de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado que genera viviendas sin uso y personas sin vivienda; la crisis de un modelo inmobiliario insostenible y la necesidad de cambiarlo.

De manera sucinta, las propuestas que se abordan en cada uno de los temas que recoge el decálogo, son:

- **Legislación urbanística y ambiental.** Una de las primeras cuestiones que el decálogo advierte es la dispersión observada (en el análisis legislativo que se realiza para la redacción del documento) en cada una de las Comunidades Autónomas en el acercamiento al planeamiento urbanístico desde la óptica de la sostenibilidad, lo que, señala, sorprende dada la similitud existente en los ámbitos que regulan, controlan y redactan el planeamiento y en los propios sistemas y tipos de planes. Aquí destaca un aspecto clave, la incoherencia que ello supone ya que el límite administrativo que separa las Comunidades Autónomas no se corresponde con ámbitos que, desde una perspectiva ambiental o funcional, sean diferentes. En este sentido, aboga por la importancia de que el órgano encargado de la redacción y seguimiento de los planes trascienda las divisiones político-administrativas preestablecidas. En este punto, es importante advertir que esta problemática que el documento señala no sólo tiene lugar entre Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias legislativas en materia urbanística, se produce de igual forma entre municipios colindantes a la hora de ejercitar su potestad planificadora, constreñida a los límites municipales y, en no pocas ocasiones, obviando ese territorio que constituye un todo unitario en el que concurren idénticos o muy similares valores, y cuya diferencia más notable viene dada por el “imaginario” límite administrativo que los separa.

En este escenario que describe, y desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, entiende que “no resulta demasiado positivo descentralizar con el grado máximo de exclusividad las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda”, para lo que plantea, la necesidad de establecer una base común en el sistema de planeamiento para todo el territorio nacional. Como posible propuesta, se centra en el medio ambiente en cuanto competencia no atribuida con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, para que en este marco se aborden determinadas cuestiones relativas al planeamiento urbanístico sostenible desde una perspectiva ambiental, vinculando la legislación estatal de suelo con la legislación ambiental y reconvertirlas en una única norma con capacidad para condicionar, en todo el territorio nacional, la incidencia ambiental de la planificación urbanística.

- **Relación entre el derecho de propiedad y el planeamiento urbanístico.** El documento también se hace eco de la capacidad de los planes urbanísticos para determinar el contenido del derecho de propiedad del suelo y las consiguientes presiones que ello supone para los ayuntamientos, ya que “... se les supone la capacidad de multiplicar los valores de algunos terrenos y, por el contrario, mantener la naturaleza rústica de otros”. Consecuencia de esta discrecionalidad del planificador municipal y “... al constituirse las Corporaciones Locales en dispensadoras de ‘incrementos’ en el valor de los suelos, con frecuencia se les suponen serias dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción”. Reconoce que es preciso avanzar en el tradicional sistema establecido por la ley del suelo que trata de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico, planteando algunas experiencias que, según señala, se han contrastado en otros países europeos, como “... la de reconocer una ‘edificabilidad’ mínima a cualquier terreno, que sólo se concretaría si el plan lo permitiese, y que podría ser comprada o vendida” o “... la obligación de devolver a la comunidad las plusvalías íntegras generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, o al menos una parte mucho más significativa que la que se rescata actualmente”. En definitiva, apuesta por abordar y buscar soluciones a este problema como medio para conseguir “un urbanismo más sostenible y más justo, que desactive la voracidad urbanizadora y recalificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías y reducir las posibilidades de incidir en prácticas corruptas”<sup>110</sup>.
- **El ámbito administrativo del plan.** Partiendo de la variedad de situaciones climáticas, territoriales y sociales entre las diversas Comunidades Autónomas, el documento señala lo sorprendente que resulta la gran similitud existente entre

<sup>110</sup>. Sobre el particular, véase SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2008): “El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella: la superación del desgobierno organizado, normalización jurídica e integración en los planes de ordenación territorial”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA*, núm. 306, pp. 9-30.

los ámbitos administrativos que regulan, controlan y elaboran el planeamiento, lo que en la práctica conlleva a que las diferencias entre los distintos sistemas de planificación sean realmente pequeñas. En este contexto, señala la necesidad de que los requerimientos del planeamiento actual deberían ser los que marcaran los ámbitos y las unidades administrativas que debieran llevarlos adelante, lo que dista de la realidad. Ante esta situación, plantea que la consideración de la sostenibilidad como un elemento determinante en la redacción de los planes implica que una parte importante de la estrategia pasa a ser de carácter ambiental y aquí (con la prevalencia de lo ambiental) no es posible circunscribirse a unos límites administrativos artificialmente determinados. Por ello, aboga por relacionar las unidades administrativas de regulación, control y gestión, con las unidades naturales, sin obviar otras como las sociales o económicas que también tienen una primordial importancia en la redacción de los planes. Concluyendo que “esta necesidad de ámbitos administrativos y de planeamiento que gozan de una flexibilidad que les permita adaptarse, tanto a las diferentes unidades naturales y socio-económicas, como al carácter cambiante de las mismas, es fundamental para conseguir unos planes ecológicamente más sostenibles”. Además de lo anterior, el informe apuesta, frente al modelo de instrumentos de ordenación “en forma de cascada” y jerarquizada que caracteriza al actual sistema de planeamiento, concentrarlos en dos o tres escalones como máximo, evitando la masiva proliferación de planes y la consiguiente complicación y problemática administrativa que ello genera.

- **Relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico.** Otra de las conclusiones que señala el documento es la necesidad de abordar de forma prioritaria la relación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico. Desde esta óptica, el documento establece por un lado, la incoherencia que representa el hecho de que reconocida la importancia de la planificación territorial en la mayor parte de las normas aprobadas en relación con el tema, es anómala la escasa cantidad de planes territoriales aprobados por las Comunidades Autónomas y, por otro, el hecho de que la figura de planificación urbanística fundamental ha quedado reducida, en la práctica al Plan General de Ordenación Urbana o Municipal, instrumento del que destaca la complejidad de su revisión, con la consecuencia inmediata, que también señala, de que la mayor parte de las ciudades españolas se vengán limitando a mantener sus planes generales, normalmente muy antiguos, funcionando mediante modificaciones puntuales de elementos que vienen alcanzando tal importancia, que en muchas ocasiones, cambian de forma determinante la imagen global del plan sin tener en consideración las implicaciones que se producen en el resto de la ciudad y en su área de influencia. La consecuencia inmediata es la carencia de una ordenación racional del territorio “... porque existe una falta de visión global y una escasa

implicación de la ciudadanía en procesos que se les escapan, dando lugar a la atención del corto, frente al largo plazo”.

Como solución a una coherente relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico, plantea simplificar el sistema, con una planificación territorial más operativa con determinaciones a corto plazo y otras a largo plazo (las primeras centradas en lo económico y relacionadas con los periodos de cada gobierno y los presupuestos anuales, y las segundas con limitaciones de carácter ambiental) que limiten la necesidad de revisión del plan sólo a determinadas partes del mismo, y un planeamiento urbanístico con un sistema de revisión mucho más flexible y con mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio, junto a un sistema de información que posibilitará analizar en tiempo real la situación de la ciudad o de los territorios afectadas así como proyectar tendencias y escenarios de futuro.

- **Necesidad de cambiar las características del plan de urbanismo.** En su quinto apartado, el “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible” plantea varias propuestas orientadas a cambiar las actuales características del planeamiento urbanístico. En primer lugar, señala la necesidad de diferenciar entre los objetivos a corto y a largo plazo. En este sentido, destaca que “la necesidad de incluir algo parecido a la planificación estratégica para la definición de las grandes líneas de construcción de la ciudad se viene demandando incluso independiente de la necesidad de hacer más sostenible el territorio planificado. Incluso se le ha llegado a dar nombre: plan ciudad, plan estratégico urbano, plan de objetivos o planificación urbana a largo plazo...”. A tal fin, plantea cómo la mayoría de objetivos de sostenibilidad lo son a largo o muy largo plazo, lo que “choca” con el sistema actual en que los planes urbanísticos se redactan “con horizontes temporales de unos ocho años”. De esta forma, propone planes urbanísticos en los que se conjuguen propuestas con horizontes temporales de 20 a 30 años y otras con un plazo mucho menor, lo que posibilitaría flexibilizar el plan e introducir objetivos de sostenibilidad que en el corto plazo difícilmente se pueden conseguir.

En segundo lugar, propone sistemas de participación ciudadana más adecuados y centrados en los objetivos a largo plazo “mientras que las concreciones más técnicas de los objetivos a corto plazo se corresponderían con los intereses políticos de cada legislatura cuatrienal”. Por último, defiende la inclusión como parte de los planes urbanísticos de la “evaluación ambiental estratégica”.

- **Seguimiento del plan y observatorios territoriales.** Otra problemática que detecta y aborda el documento es el seguimiento “de lo que está sucediendo con el desarrollo del plan, tanto dentro, como fuera o al margen del planeamiento”.

Para ello, se centra en la importancia de los “observatorios territoriales” que, de forma continua, pueden monitorizar y seguir en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio y con su patrimonio construido. Propone, en este sentido, que dichos observatorios deberían estar dotados de cierta capacidad de decisión respecto a las determinaciones concretas para lo que deberían estar en relación directa tanto con los agentes políticos y sociales como con la propia sociedad. Además, plantea que no sólo deben constreñirse al seguimiento del plan sino tener una función educativa, instituyéndose en los organismos encargados de explicar a los ciudadanos el plan, su evolución y las consecuencias de tomar determinadas decisiones.

- **Información y participación ciudadana.** Si bien el documento aboga por tres cambios fundamentales a acometer para conseguir un planeamiento urbanístico más sostenible (en el núcleo administrativo responsable del planeamiento, en el sistema de información a través de los observatorios territoriales y en las formas de participación), incide particularmente en la importancia de la información y la participación ciudadana “como elemento básico para conseguir un planeamiento más sostenible”. En coherencia con ello, propone destinar inversión para la organización de campañas y grupos de trabajos dirigidos “a recuperar la pérdida de conciencia ciudadana que se ha producido en los últimos años debido a múltiples factores entre los que destacaría el escaso interés general de su fomento”, así como “recuperar la cultura participativa a base de incentivar la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en vez de burocratizarla”. Todo ello, sin obviar la dificultad, por sus características técnicas, de su comprensión, de ahí que enfatice en procesos educativos interactivos entre técnicos y ciudadanos, proponiendo mecanismos como conferencias, cursos, foros, páginas de información en internet, etc... todo ello, sin perjuicio, como fija, de un adecuado programa de divulgación y educación que debiera formar parte integrante del propio plan, de manera independiente al trámite formal de la información pública.
- **Criterios de sostenibilidad.** Particular relevancia tiene el conjunto de indicadores de sostenibilidad que el documento detalla, a partir del análisis conjunto de lo que se viene haciendo en las diferentes Comunidades Autónomas (tanto a nivel normativo, como a través de recomendaciones y manuales) y sin perjuicio de su carácter general y la necesidad de adecuarlos a las particularidades de cada territorio concreto. Los criterios de sostenibilidad los engloba el decálogo en dos grandes grupos (criterios de sostenibilidad territorial y criterios de sostenibilidad de carácter urbanístico), concretándolos para cada uno de ellos.

Los criterios de sostenibilidad de carácter territorial, si bien, como su propia denominación indica, tienen un carácter más territorial, la propuesta de plan

como sistema intermedio obliga a tomarlos en consideración. Se incluyen como tales: reordenación de usos agrícolas; potenciación de la agricultura y ganadería periurbanas de proximidad; rentabilizar a vuelta a los usos ganaderos tradicionales no estabulados; reordenación de los sistemas de distribución y comercialización de los productos agrícolas y ganaderos; reconversión de áreas agrícolas degradadas en zonas forestales; dificultar el uso del territorio dedicado al turismo basado en su consumo.

El segundo grupo, los criterios de sostenibilidad de carácter urbanístico, se plantean como aquellos que deberían constituir el núcleo central del plan estratégico de ciudad y sobre los que, además, como recoge expresamente, existe un auténtico consenso entre la doctrina, la normativa y los informes de los expertos consultados para la elaboración del propio Libro Blanco. Se enumeran como tales, los siguientes: reducir significativamente el consumo de suelo; evitar la dispersión; complejizar las áreas urbanizadas; controlar los estándares y densidades; rehabilitar; renovar partes de la ciudad; favorecer la vivienda en alquiler; diseñar con criterios bioclimáticos.

- **Promover el uso eficiente de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado que genera viviendas sin uso y personas sin vivienda.** El decálogo señala que no basta con apelar al urbanismo “ecológico” y a la construcción “bioclimática”, cuando uno de los principales problemas a resolver es la gestión de un patrimonio inmobiliario de mala calidad, sobredimensionado e ineficientemente utilizado, que enfrenta viviendas sin uso a personas sin vivienda. Para ello, la solución que propone es potenciar la vivienda social, no mediante nuevas promociones, sino reutilizando para este fin los inmuebles existentes y las viviendas desocupadas o secundarias. Para ello señala la necesidad de inventariar las necesidades y las disponibilidades de vivienda a fin de planificar y regular adecuadamente el uso de las viviendas desocupadas o infrautilizadas, estableciendo registros adecuados que rompan el actual vacío estadístico sobre la utilización y el estado del parque de viviendas y el mercado de alquileres. En concreto, propone la figura de los “planes de reutilización del patrimonio inmobiliario infrautilizado”, como mecanismo dirigido tanto a la rehabilitación y mejora del propio patrimonio, como a “la demolición de edificios ilegales y/o inadaptados a los usuarios o al medio ambiente”.
- **La crisis de un modelo inmobiliario insostenible y la necesidad de cambiarlo.** Por último, el decálogo reconoce abiertamente que “la crisis económica en la que se encuentra el país refleja también el agotamiento del modelo inmobiliario que la ha propiciado en gran medida, y cuyo colapso ha venido dejando una estela de graves episodios de corrupción que subrayan la necesidad de

cambiarlo. La naturaleza especulativa de este modelo ha provocado importantes afanes constructivos, cuyos elevados consumos de suelo, energía y materiales, se han venido situando en contra de la desmaterialización económica y de la sostenibilidad ecológica”. En este contexto, no cabe, señala el documento, esperar que el modelo actual se “enderezé” naturalmente a favor de la sostenibilidad y la habitabilidad sin la reorientación del marco institucional sui generis y el grueso de las políticas e instrumentos que lo han configurado y apoyado.

Lograr un nuevo modelo urbano sustentado en la sostenibilidad lo que, representa, en síntesis, su objeto y finalidad, requiere, al entender del documento, de un acuerdo firme de todas las Administraciones públicas, planteando la coordinación de las mismas a través de la elaboración de una estrategia de transición y un protocolo de mínimos con tres puntos de apoyo imprescindibles para transitar hacia la sostenibilidad y habitabilidad urbana, “un núcleo administrativo responsable, un sistema de información y seguimiento, y un proceso de participación e implicación de la ciudadanía que interaccionase con los dos anteriores”.

El Libro Blanco para la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español tiene la virtualidad de representar un completo documento que sirve de soporte a las entidades locales para la puesta en marcha de nuevos modelos de planeamiento urbanístico, modelos en los que frente a la insostenibilidad actual se trata de lograr la sostenibilidad. Pero es, también, un documento que además de su parte propositiva (en la que perfila algunas estrategias de actuación), contiene una parte fundamental, la analítica, en la que de manera sistemática se recoge las principales disfunciones presentes en el planeamiento urbanístico español, desde una perspectiva conjunta y a la vez comparada de los marcos autonómicos. Se instituye de esta forma, en una válida herramienta a tener en cuenta por los municipios en la elaboración y reformulación de sus modelos urbanos, en el tránsito hacia la sostenibilidad.

#### – Guía Metodológica para los Sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano

Con la publicación, en el año 2012, de la Guía Metodológica para los Sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano<sup>111</sup>, se plantea el objetivo de la creación de un procedimiento que posibilite evaluar, bajo criterios de sostenibilidad, las actuaciones urbanísticas en aquellos municipios con población superior a los 50.000 habitantes.

<sup>111</sup>. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA, VIVIENDA Y SUELO (2012): *Guía Metodológica para los sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano*. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento.

Este documento parte de un marco conceptual que define el modelo urbano sostenible de referencia: el urbanismo ecológico, estableciendo criterios para la citada certificación. Criterios que acoge del propio del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español.

A grandes rasgos, esta Guía recoge, mediante indicadores, los condicionantes que han de guiar las actuaciones urbanísticas, agrupados en dos bloques: los indicadores de referencia en el caso de actuaciones de planeamiento de desarrollo y los indicadores a aplicar para aquellos procesos de certificación de tejidos urbanos existentes. El primer bloque se subdivide, a su vez, en dos partes: la primera dirigida al análisis de las características del contexto en el que se va a llevar a cabo la actuación urbanística y la segunda destinada a analizar propiamente la actuación. En total, el primer bloque lo conforman 74 indicadores, 30 en la primera parte y 44 en la segunda. El análisis de los tejidos urbanos existentes, objeto del segundo bloque que prevé la Guía Metodológica, se formula en torno a 52 indicadores.

#### – Informe de situación de las principales actuaciones e iniciativas en materia de sostenibilidad urbana en España

El Informe de situación de las principales actuaciones e iniciativas en materia de sostenibilidad urbana en España, es una investigación producida en el marco del Proyecto Europeo URBAN NET, que se define como un análisis general del “estado del arte” de la sostenibilidad urbana en España y que se realiza a partir de todas aquellas fuentes de información concebidas como termómetro de la situación, principalmente los catálogos y muestrarios de buenas prácticas, así como las plataformas y organismos, tanto institucionales como profesionales y sociales, de seguimiento de los sectores implicados, todo ello complementado con la información actualizada obtenida durante la propia elaboración del informe.

El informe se propone cuatro objetivos: identificar el posible desfase entre la teoría y la práctica de la sostenibilidad urbana dentro del contexto español; identificar el posible desfase entre el desarrollo de la sostenibilidad urbana a la escala autonómica; identificar los avances diferenciales experimentados en unos sectores respecto a otros, prestando especial atención a las iniciativas de carácter integral; establecer elementos para un diagnóstico sobre los principales factores de resistencia a las iniciativas de sostenibilidad urbana en España.

Para la consecución de estos objetivos, parte de un marco conceptual basado en tres ejes de análisis, que, a su vez, son entendidos como objetivos básicos de sostenibilidad urbana: incremento de la calidad de vida (salud, confort y bienestar social) en el contexto urbano; ahorro y conservación de los recursos energéticos y materiales; y mejora e integración de los tejidos urbanos existentes y de nuevo desarrollo.

A partir de este marco conceptual, el documento se desarrollan en un total de 16 áreas temáticas<sup>112</sup> que se emplean, a su vez, para la selección y ordenación por Comunidades Autónomas de un total de 575 iniciativas de sostenibilidad urbana, reflejadas en 672 entradas correspondientes a un total de 44 fuentes de información básica, tanto catálogos generales de buenas prácticas como otras fuentes de referencia.

#### – Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información

El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, tiene su marco conceptual en la Estrategia de Medio Ambiente Urbano y en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local. Este documento es presentado como aquél dirigido a instituirse en referencia de las políticas ambientales relacionadas con el proceso de cambio de los sistemas urbanos en nuestro país, así como una herramienta técnica y educativa dirigida a los profesionales y técnicos en aras a posibilitar el tránsito de las ciudades hacia escenarios más sostenibles.

<sup>112</sup> Las iniciativas se catalogan por áreas temáticas, siguiendo la siguiente clasificación:

- Territorio.
  - Actuaciones contra la expansión y la dispersión urbanas.
  - Iniciativas de turismo sostenible y de preservación del litoral.
  - Iniciativas de gestión del paisaje natural y de preservación de áreas naturales próximas a entornos urbanos.
- Medio rural.
  - Actuaciones para la preservación y la gestión del medio rural: agricultura ecológica y ecoaldeas.
- Medio urbano.
  - Actuaciones e iniciativas de regeneración urbana integral, ecobarrios y ecociudades.
  - Actuaciones e iniciativas de reciclaje y adecuación de edificios, diseño bioclimático y eficiencia energética en la edificación.
  - Actuaciones e iniciativas para la calidad ambiental del espacio público.
  - Actuaciones para la inserción de los usos agrícolas en suelo urbano y periurbano: agricultura periurbana, ecohuertos y mercados de proximidad.
- Movilidad.
  - Planes, programas e iniciativas para la movilidad sostenible.
- Metabolismo urbano.
  - Planes, programas e iniciativas para el ahorro y la gestión de la demanda de agua y los recursos hídricos.
  - Planes, programas e iniciativas para el ahorro y la gestión de la demanda de energía.
  - Actuaciones e iniciativas para la gestión sostenible de los residuos urbanos.
- Sociedad.
  - Actuaciones e iniciativas para el fomento de la cohesión social en el ámbito urbano.
  - Iniciativas para la incorporación de la visión de género y generación en la planificación y la gestión urbanas.
- Gobernanza y gestión.
  - Iniciativas para la incorporación de la participación ciudadana en la planificación y la gestión urbanas.
  - Iniciativas para la evaluación de la calidad urbana desde la perspectiva de la sostenibilidad: redes, observatorios, centros y plataformas de difusión y comunicación.

El documento se divide en tres partes, en cada una de las cuales se analizan diferentes aspectos. De esta forma, analiza desde el medio ambiente urbano (urbanismo, movilidad, edificación, biodiversidad y gestión urbana); metabolismo urbano (energía, agua, uso de los recursos, gestión de los residuos, calidad del aire y ruido urbano) y relaciones campo-ciudad; y sostenibilidad social (relación entre el hábitat urbano y la inclusión social en un contexto de desarrollo sostenible).

Como particularidad, y en relación con el urbanismo y la ordenación del territorio, el documento entiende que el modelo de ordenación del territorio que se ha demostrado sostenible durante siglos es el mosaico conformado por áreas agrícolas, forestales y pastos, unidos por márgenes, acequias, ríos, etc... y, entremedio, los núcleos urbanos compactos y complejos que en el territorio se configuran como una red polinuclear de pueblos y ciudades. Hacer más campo y a la vez más ciudad, es la síntesis de los dos modelos que se propone, el urbano y el territorial, en tránsito hacia la sostenibilidad. Como nexo para el mantenimiento y desarrollo de estos dos modelos, se postula el modelo de movilidad que potencia la configuración de nodos o núcleos urbanos, frenando el paso a la dispersión urbana.

Acorde con los propios planteamientos de las políticas europeos, el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, propone el refuerzo del carácter polinuclear del modelo de implantación urbana que requiere crear nuevas centralidades en las tramas de baja densidad, mediante la introducción de actividades y la redensificación de áreas determinadas. Para ello, plantea que el crecimiento se produzca de manera centrípeta, “cosiendo” la suburbanización actual con operaciones estructuradoras de nueva centralidad ligadas al transporte colectivo creador de nodos. La centralidad supone la potenciación del carácter mixto de usos y funciones. Junto a lo anterior, insiste en la necesidad de poner el acento en el mantenimiento de las ciudades centrales, en la renovación y la transformación de los tejidos urbanos existentes, todo ello, en coherencia con el criterio de minimizar el empleo de nuevo suelo y, a su vez, el paso de los suelos urbanizables no programados a la categoría de no urbanizable, así como la revisión de los suelos urbanizables no ejecutados a fin de posibilitar su desarrollo si encajan en las áreas de nueva centralidad o trasladarlos, con sistemas de compensación, en aquellos casos que estén fuera de límite. En definitiva, estas propuestas están en sintonía con la consecución de modelos urbanos compactos, apuesta ya contenida en el propio marco legal de referencia a nivel estatal.

Pero junto a estos planteamientos, el documento se plantea si el urbanismo responde a los retos actuales y a las disfunciones que están relacionadas con los mismos. Su respuesta es tajante, claramente, no. La energía, el agua, los flujos materiales, la explosión de la distribución urbana, el uso masivo del vehículo privado, las telecomunicaciones, etc... son, entre otras, variables que atienden a

los retos de la sociedad actual y que no podían ser ni siquiera imaginados por la sociedad del siglo XIX. Y en esta línea, concluye que el urbanismo actual no es capaz de abordar las variables que, a distintas escalas, es urgente tener en cuenta. En este escenario, el documento señala que se impone un nuevo urbanismo que se acomode a una ciudad más sostenible y a una ciudad que, a su vez, dé salida a la estrategia para competir basada en la información, es decir, que atiende a las premisas de la sociedad del conocimiento de un modo más eficiente.

El urbanismo ecológico propone dibujar tres planos: uno en superficie, otro del subsuelo y otro en altura. Es un urbanismo de tres niveles religados y que, a su vez, propone planificar la funcionalidad de usos del espacio público a partir de una nueva célula urbana: la supermanzana. La proyección de estos tres planos permite que el conjunto de variables que atienden a los retos actuales puedan ser plasmados de un modo o de otro. El urbanismo ecológico se presenta como un modelo que se acomoda al modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente, puesto que condiciona y hace factible la proximidad entre usos y funciones a la vez que potencia la mixticidad de éstos, multiplicando la complejidad organizativa. El aumento de la diversidad de personas jurídicas permite la entrada de los flujos de información que residen en los entes organizados y se multiplica por interacción, en una suerte de ecología del conocimiento que se agranda en la medida que lo hace la complejidad del sistema. Se busca ampliar las áreas de centralidad, creando nuevas áreas centrales que aumenten la información organizada del conjunto. Potencia, también, la creación de una capa de biodiversidad en altura (complejidad biológica) que se añade a la capa en superficie, restituyendo en parte la capacidad biológica que la urbanización le ha arrebatado.

#### – Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible

La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (RDR/DLS) se constituyó en noviembre de 2005, auspiciada por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, bajo el enfoque de un foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que, a nivel autonómico y provincial, trabajan en la Agenda Local 21, centrandose su objetivo en el propósito de promover un concepto de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente, considerando, a su vez, el adecuado equilibrio entre el medio urbano y el rural.

Conforme a los datos publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>113</sup>, la Red la integran 18 redes provinciales y autonómicas,

<sup>113</sup> Disponible <https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/red-de-redes-de-desarrollo-local-sostenible-rdrdls> (última consulta 10/11/2020).

la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Red CIVITAS España y Portugal, el Ministerio de Fomento (a través de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo), junto a expertos, ostentando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Secretariado. De igual forma, se recoge, que se integran en la misma, alrededor de 2.800 municipios con una población que supera los 28 millones de habitantes<sup>114</sup>.

#### – Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030

La Estrategia Española de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada en septiembre de 2020<sup>115</sup>, parte de la importancia del sector del transporte en España que representa el 4.53% del PIB y genera en torno a 812.000 puestos de trabajo, sector, además, sometido a grandes cambios, motivados por la introducción de la tecnología en la movilidad, por la necesidad de avanzar hacia la descarbonización de la economía y por la mayor concentración de población en las grandes ciudades y zonas periurbanas, con las consiguientes implicaciones en gestión, salud de las personas y despoblación del mundo rural.

Con un horizonte de diez años (2020-2030), la Estrategia Española de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, gira sobre ocho ejes: Eje 1: Movilidad para todos; Eje 2: Nuevas políticas inversoras; Eje 3: Movilidad segura; Eje 4: Movilidad de bajas emisiones; Eje 5: Movilidad inteligente; Eje 6: Cadenas logísticas

<sup>114</sup> Se incluyen en la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, las siguientes::

- Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva).
- Red de Ciudades y Pueblos Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares).
- Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21 (Andalucía).
- Red de Municipios Sostenibles de la Provincia de Jaén.
- Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad.
- Xarxa de Ciutats i Pobles Cap a la Sostenibilitat (Cataluña).
- Xàrcia de Municipis Valencians Cap a la Sostenibilitat (Valencia).
- Red de Agendas 21 Locales Cordobesas.
- Red de Entidades Locales del Altoaragón por la Sostenibilidad – RETE 21 (Huesca).
- Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les Comarques de Girona (CILMA).
- Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (UDALSAREA 21).
- Red Local de Sostenibilidad de Cantabria.
- Red de Municipios Sostenibles de la Región de Murcia (RED MUR21).
- Red de Ciudades y Pueblos para la Sostenibilidad de la Provincia de Zaragoza.
- Red Granadina de Municipios hacia la Sostenibilidad.
- Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21.
- Red Asturias 21.

<sup>115</sup> Este documento sucede a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada en el año 2009.

intermodales; Eje 7: Conectando Europa y conectados al mundo; Eje 8: Aspectos sociales y laborales.

#### – Agenda Urbana Española

La Agenda Urbana Española, en coherencia con sus antecesoras, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana Europea, es aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019<sup>116</sup> y constituye la hoja de ruta con las estrategias y acciones a llevar a cabo hasta 2030, con la meta de “hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Constituye un verdadero ‘menú a la carta’ para que todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación, puedan elaborar sus propios Planes de Acción”.

Aunque los objetivos de la Agenda Urbana Española son amplios y ambiciosos, como el propio texto reconoce, plantea un marco estratégico que se compone de un decálogo de objetivos y una lista de posibles líneas de actuación a realizar por cada uno de los actores comprometidos con la Agenda.

Una de las cuestiones clave, en la cuestión que se viene abordando, es el modelo territorial y urbano por el que apuesta la Agenda que se inspira en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible del propio TRLSRU, pero, como también recoge, de manera renovada y ampliada.

Como objetivos estratégicos, la Agenda se propone diez:

- Objetivo estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.
- Objetivo estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
- Objetivo estratégico 3: Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia.
- Objetivo estratégico 4: Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
- Objetivo estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.

<sup>116</sup> Disponible <https://www.aue.gob.es/> (última consulta 15/12/2020).

- Objetivo estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
- Objetivo estratégico 7: Impulsar y favorecer la Economía Urbana.
- Objetivo estratégico 8: Garantizar el acceso a la vivienda.
- Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.
- Objetivo estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza.

En particular, y lo que aquí ocupa (sin perjuicio, por su carácter transversal, de la incidencia que, en el desarrollo territorial y urbano sostenible, tienen todos los objetivos estratégicos previstos en la Agenda), parece adecuado detenerse en los objetivos 1 y 2.

El objetivo estratégico 1 “Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo. Conservarlo y protegerlo”, ya en su propio enunciado es ilustrativo al incorporar conjuntamente los términos territorio y suelo, así destaca la vinculación de la ciudad con el territorio que ocupa, pero como sus efectos se extienden sobre un entorno mucho mayor que aquél. Con carácter general, este objetivo “persigue no sólo que la ciudad se adapte a la naturaleza, sino que la naturaleza entre en las ciudades. Se trata de fomentar las infraestructuras verdes y azules que garantizan la biodiversidad y que conecten las tradicionales zonas verdes urbanas con la propia naturaleza, para acercarla al ciudadano de manera accesible y saludable, permitiendo que tengan, además, un impacto beneficioso en los entornos periurbanos y que mejoren, así, los problemas propios de este tipo de barrios”. Pero, a su vez, busca conectar el medio urbano con el medio rural, ya que se concibe que de su conservación, tradiciones y cultura depende el futuro de las ciudades y el desarrollo urbano sostenible. En síntesis, y como la propia Agenda declara, a través de este objetivo se pretende que la planificación territorial y urbanística persigan el uso racional del suelo como lo que es, acogiendo la propia concepción dada en la legislación estatal en la materia, “un recurso natural, escaso y no renovable, que merece protección y cuya preservación de la transformación urbanística deberá incluir, al menos, los suelos que no sean idóneos para atender nuevos crecimientos, o que no sean los más adecuados para ellos, aunque el crecimiento pudiera llegar a ser conveniente o necesario”.

Para su consecución, establece un conjunto de objetivos específicos en aras al logro de un modelo sostenible de ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Para cada uno de los cuales, además, señala un conjunto de líneas de actuación. En concreto tres son los objetivos específicos:

- Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial<sup>117</sup>.
- Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje<sup>118</sup>.
- Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural<sup>119</sup>.

Además, la Agenda Urbana Española contiene para cada uno de los objetivos estratégicos que propone, unos cuadros muy ejemplificativos en los que interrelaciona los objetivos específicos con las metas de los 17 ODS de la Agenda

<sup>117</sup>. Como líneas de actuación para su consecución, plantea las siguientes: “disponer de una estrategia o plan de ordenación del territorio que establezca las bases del modelo territorial. Pueden ser estrategias regionales, subregionales e incluso sectoriales, pero deben tener en común la utilización racional del territorio; introducir medidas para vincular la ordenación territorial con la planificación económica, cultural y de los recursos naturales, con el objetivo de limitar la despoblación y contribuir a la conservación de la naturaleza, la protección de los usos rurales tradicionales y prestar una especial atención a los pequeños núcleos de población. La despoblación es fundamentalmente un problema territorial y de ausencia de visión estratégica y de desarrollo supralocal; diseñar la ciudad de conformidad con el modelo territorial y de manera coordinada con los núcleos adyacentes, teniendo en cuenta sus características propias de clima, humedad, territorio y paisaje; reducir el consumo de suelo virgen adecuándolo a las dinámicas de la población y a las nuevas actividades económicas, fomentando la productividad del suelo ya transformado. Esto requiere la realización de Memorias realistas que no sólo respondan al trámite formal de incorporación de dicho documento al resto de la documentación del correspondiente Plan urbanístico o territorial; impulsar la máxima interconexión entre los ámbitos rural y urbano, fomentando su interdependencia mediante políticas económicas, medioambientales, sociales y de gobernanza, con medidas que favorezcan las actividades forestales y agrícolas urbanas y periurbanas ordenadas, así como las ganaderas y las políticas de desarrollo rural sostenible; potenciar la inclusión del patrimonio natural en los catálogos municipales que formen parte de la documentación del planeamiento; y, poner en marcha mecanismos de coordinación y colaboración que se basen en la utilización sostenible del territorio, en las regiones o ciudades con relaciones de vecindad transfronteriza o interregional”.

<sup>118</sup>. Las líneas de actuación que la Agenda Española recoge para este objetivo específico, son: “elaborar estrategias para mejorar, conservar y poner en valor el patrimonio cultural (tanto en sus aspectos tangibles, como intangibles –formas de vida, tradiciones, etc.–) y el paisaje urbano y rural, con el fin de desarrollar todo su potencial y garantizar un nivel adecuado de conservación y mantenimiento; adoptar medidas de conservación, mejora y protección de la naturaleza y del patrimonio natural: flora, fauna, paisaje y ecosistemas existentes. A tales efectos se propone la adopción de medidas dirigidas a reducir el empleo de herbicidas químicos, la mejora de los hábitats de los polinizadores en las áreas urbanas y periurbanas, etc. así como aplicar metodologías y programas de seguimiento de la biodiversidad urbana; proteger el medio rural de acuerdo con su carácter, especialmente el suelo rural fronterizo, de borde o colindante con el suelo urbano; realizar un adecuado aprovechamiento de los montes desde el punto de vista de la biomasa forestal con fines energéticos, como parte de una estrategia para el impulso del desarrollo rural, la conservación de los usos tradicionales que favorezcan la conservación de los espacios naturales y la prevención de los incendios; poner en marcha campañas de difusión del patrimonio cultural y natural, para conseguir una auténtica cultura de pertenencia basada en el conocimiento, que se sume a su utilización racional como recurso económico y turístico”.

<sup>119</sup>. De igual forma que con los anteriores, para este objetivo específico, se fijan las siguientes líneas de actuación: “incorporar a la planificación y a la gestión urbanística el concepto de infraestructuras verdes urbanas, como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que permiten atender a los problemas urbanos. No sólo contribuyen a mejorar la biodiversidad, sino que luchan contra el cambio climático, tanto en el ámbito de la reducción de las emisiones GEIs, como en la adaptación local. Por último, contribuyen al ocio y al disfrute ciudadano. Este tipo de infraestructuras son por tanto, claves para la comprensión y gestión del metabolismo urbano; organizar y diseñar las redes de infraestructuras verdes y azules teniendo en cuenta criterios de conectividad ecológica y de las características geomorfológicas del territorio, con el objetivo de optimizar la prestación de servicios eco-sistémicos a los ciudadanos. Ello implica, también, delimitar e identificar los elementos que constituyen estas infraestructuras y establecer medidas para su restauración, conservación y gestión, a escala regional, local y de barrio; asignar los usos del suelo en coherencia con las características de la base territorial preexistente; aprovechar las vías pecuarias e incorporarlas con criterios de conectividad ecológica y como fórmula para combatir la fragmentación territorial”.

2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana Europea, además, de con los objetivos propios de los EDUSI para el periodo 2014-2020.

De esta forma, el objetivo específico 1 “Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial” queda relacionado con las metas, 2.4. “Prácticas agrícolas sostenibles y resilientes” y 11.a. “Vínculos zonas urbanas, periurbanas y rurales” de los ODS de la Agenda 2030; y con el partenariado “Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza” de la Agenda Urbana Europea.

El objetivo específico 2 “Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje” se interrelaciona con las siguientes metas de los ODS de la Agenda 2030: 6.6. “Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua”, 11.4. “Patrimonio cultural y natural”, 14.1. “Contaminación marina”, 14.2. “Gestión de ecosistemas marinos y costeros”, 14.5. “Conservación zonas costeras y marinas”, 15.1. “Conservar y usos sostenibles ecosistemas”, 15.2. “Gestión sostenible bosques”, 15.3. “Luchas contra la desertificación”, 15.4. “Conservación ecosistemas montañosos”, 15.a. “Recursos financieros”, 15.b. “Recursos para gestión forestal”. A su vez, se relaciona con el partenariado “Patrimonio cultural” de la Agenda Urbana Europea.

Por último, el objetivo específico 3 “Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural” queda relacionado con las metas 15.5 “Degradación y pérdida de biodiversidad” y 15.9. “Planes sensibles a medio ambiente” de los ODS de la Agenda 2030, y el partenariado de la Agenda Urbana Europea “Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza”.

Por otra parte, el objetivo estratégico 2 “Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente” propone una planificación y ordenación del suelo que persiga estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanos dispersos. Este objetivo tiene como meta fundamental la compacidad urbana para lo que plantea que tanto los edificios como los propios espacios públicos se adecúen a las necesidades y formas de vida actuales y futuras (frente a los aún predominantes espacios proyectados para situaciones y necesidades pasadas). Significativas algunas de las cuestiones que la Agenda Española enumera como demandas actuales en nuestras ciudades, entre otras, la incorporación de nuevas tecnologías y la digitalización, la transformación acelerada de los modos de vida y de trabajo, la transición necesaria en los modelos de movilidad o la redefinición de usos y prioridades en los espacios físicos versus espacios públicos virtuales.

Como objetivos específicos para incidir en la consecución de este modelo que propugna de forma urbana y de vida en la ciudad, plantea los siguientes:

- Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos<sup>120</sup>.
- Garantizar la complejidad funcional y la diversidad de usos<sup>121</sup>.
- Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos<sup>122</sup>.

<sup>120</sup>. Las líneas de actuación que la Agenda Urbana Española plantea, son: “adoptar medidas a través del planeamiento territorial y urbanístico que aseguren un resultado equilibrado, favoreciendo los procesos de ocupación y de transformación del suelo, cuando correspondan, con una densidad urbana adecuada; evaluar el coste de la expansión urbana descontrolada, incluyendo todas sus consecuencias y externalidades negativas; incrementar la compacidad de los tejidos urbanos excesivamente laxos, propios de las urbanizaciones de baja densidad, propiciando, según los casos, incrementos de edificabilidad, de densidad o el reajuste de dotaciones sobredimensionadas; diseñar un sistema de dotaciones y equipamientos locales adecuado y equilibrado, cuantitativa y cualitativamente, y teniendo en cuenta el criterio de proximidad para su localización, con especial atención a las zonas verdes y a los espacios libres de convivencia. Estudiar la posibilidad de combinar usos dotacionales diferentes en un solo equipamiento en tiempos diferentes, favoreciendo la multifuncionalidad; implementar medidas que permitan satisfacer de forma autónoma a nivel de barrio y en la mayor medida posible, las necesidades cotidianas de la población, adecuando la oferta de servicios y equipamientos; no generalizar los equipamientos y su absoluta identidad en todos los barrios. Es preciso graduar los realmente necesarios en cada uno de ellos para evitar costes económicos y medioambientales insostenibles; asegurar la prestación de los servicios públicos que favorezcan la conciliación familiar a la vez que contribuyen a la igualdad de trato y a la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como residencias de mayores, centros de día, guarderías, o campamentos municipales. Todo ello en el marco de las respectivas competencias; reurbanizar zonas industriales abandonadas y reedificar y reutilizar terrenos y edificios vacantes e infrautilizados, incluida la identificación, con mapas, de los inmuebles infrautilizados; potenciar el uso del espacio público para la generación de energías renovables, estableciendo recomendaciones, o incluso obligaciones en función de la superficie, para conseguir dicho objetivo (ejemplo: cubrición con placas fotovoltaicas de los espacios destinados a aparcamientos de vehículos en superficie en suelo urbano); evaluar, medir y gestionar las ocupaciones ilegales de suelos y edificios; poner en marcha mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa para mejorar la prestación de servicios básicos en los pequeños núcleos de población, sobre todo en aquellos que, de acuerdo con la planificación territorial, responden a un modelo de equilibrio territorial reconocido (Consortios, Mancomunidades, etc.)”.

<sup>121</sup>. Este objetivo específico, se concreta en las siguientes líneas de actuación: “asegurar con el planeamiento urbanístico una ocupación y uso del suelo eficiente combinando los usos compatibles, principalmente a escala de barrio; conectar los tejidos urbanos mediante corredores continuos de actividad y buscar la mezcla tipológica, funcional y social en la ciudad consolidada; incentivar las actividades que favorecen la diversidad de usos y reservar espacio suficiente para actividades económicas y productivas; evitar la terciarización y la gentrificación de determinadas áreas de la ciudad equilibrando los usos residenciales con los usos terciarios; favorecer la mezcla de usos en los edificios, flexibilizando los planes urbanísticos para que pueda responder a una demanda real cambiante. Es preciso tener en cuenta que las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares en los que se vive y se trabaja, a la forma de desplazarse, a qué se dedica el tiempo de ocio, siendo factores que determinan la salud de las personas, por lo que es necesario su análisis y seguimiento, la consideración de la equidad en los procesos de planeamiento, la participación comunitaria y el desarrollo de instrumentos que faciliten su visibilización desde las etapas más tempranas de la planificación”.

<sup>122</sup>. Para el objetivo específico 3, la Agenda Urbana Española señala las siguientes líneas de actuación: “impulsar el espacio público como eje vertebrador de la ciudad con entornos propicios para garantizar una vida saludable a todos los sectores de la población; fomentar la diversidad, la calidad y la versatilidad de los espacios públicos, dotarlos de un mobiliario adecuado y polivalente, convenientemente revisado y mejorar su estética, conservación y belleza. Atender al paisaje urbano; fomentar la cultura, el intercambio, la convivencia y el ocio urbanos, convirtiendo las calles en “plazas”, para lograr que el espacio público sea una señal de identidad; fomentar las medidas de intervención en los espacios públicos y edificios que reduzcan y/o eliminen los impactos negativos sobre la salud de los ciudadanos; activar los espacios de convivencia como fórmula para mejorar la salud psíquica de los ciudadanos y romper burbujas de soledad y de aislamiento, propiciando la diversidad de usos, el intercambio cultural y el sentido de pertenencia al lugar; tomar en consideración la inclusión de los animales de compañía en la vida urbana, reconociendo su contribución a la salud física y mental de muchas personas; eliminar barreras arquitectónicas, persiguiendo la mayor autonomía de las personas con discapacidad o con movilidad reducida, mejorando la accesibilidad universal a espacios y equipamientos públicos, vivienda y servicios básicos; asegurar el mayor confort posible del espacio público a través del control del ruido, de la contaminación del aire y de la lumínica

- Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación<sup>123</sup>.
- Impulsar la regeneración urbana<sup>124</sup>.
- Mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios<sup>125</sup>.

y de las condiciones térmicas, haciéndolo atractivo y saludable; liberar espacio público ocupado por el automóvil privado para convertirlo en espacio público de uso múltiple, favoreciendo los usos peatonales y el comercio local; generar espacios públicos seguros, lo que en gran medida se consigue con su ocupación constante. De ahí que garantizar una densidad adecuada del tejido urbano y actividades que contribuyan a conseguir entornos transitados sea un buen instrumento para ello; avanzar en la “geoprevención”, es decir, en prevenir el crimen a través del diseño ambiental, asegurando una adecuada relación entre el medio urbano y la seguridad pública. Las distintas vulnerabilidades procedentes de situaciones socioculturales, económicas o políticas pueden minimizarse con herramientas aún por desarrollar como el control natural de los accesos, la vigilancia natural, el refuerzo del territorio, el mantenimiento de los espacios públicos y la participación comunitaria; garantizar no sólo la seguridad contra la delincuencia, sino también la seguridad frente a los accidentes, con medidas preventivas como el diseño de calles con pendientes adecuadas, identificación de zonas inaccesibles, evaluación de la jerarquización viaria, atención a los cruces e intersecciones de los peatones con los vehículos, cuidado con los acabados superficiales urbanos, etc.”.

<sup>123</sup>. Este objetivo específico se concreta en las siguientes líneas de actuación: “garantizar un hábitat saludable y seguro que permita un desarrollo cultural, social y económico pleno; fomentar la creación o mejora de zonas e infraestructuras verdes, tanto a escala de barrio como de ciudad, con el objeto de favorecer la vinculación de la ciudad con la naturaleza y favorecer la continuidad física del entorno; definir una superficie mínima de las zonas verdes con el criterio de que un mayor porcentaje de ciudadanos tenga acceso a una zona verde de proximidad que esté adecuadamente dimensionada en función de las necesidades existentes, con especial atención al paisaje y a su valor como herramienta de calidad del entorno urbano; fomentar actuaciones para reducir la contaminación acústica, lumínica y visual y minimizar su impacto en la salud y en la calidad de vida; poner en marcha medidas de reconversión de suelos urbanos degradados en zonas verdes y parques para contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y a la reducción de la contaminación, mediante el uso de técnicas de Restauración Ecológica; descontaminar suelos de usos industriales en desuso y proceder a su recuperación ambiental con carácter previo a su nueva utilización como suelo urbano; establecer, en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, distancias suficientes entre las viviendas y todo tipo de actividades contaminantes de la atmósfera, como los polígonos industriales, las autopistas y las autovías”.

<sup>124</sup>. Como líneas estratégicas para este objetivo específico, se señalan: “garantizar la regeneración urbana integrada, de forma que las operaciones físico-urbanísticas estén vinculadas con programas sociales, educativos y laborales, actuando de forma prioritaria en los barrios que mayor vulnerabilidad urbana presenten; fomentar e impulsar la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana para lograr un adecuado equilibrio entre esta actividad y la de generación de nueva ciudad. En especial, favorecer las propuestas de regeneración urbana que provengan del ámbito del cooperativismo; promover la regeneración y la renovación urbanas a gran escala y vincularlas con herramientas de lucha contra el cambio climático y con la existencia de un parque de viviendas accesibles y asequibles a través de la rehabilitación; identificar posibles incrementos de valor en la edificación que puedan movilizar rehabilitaciones integrales, tanto públicas, como privadas. Entre ellos el aumento de la edificabilidad, el aumento del número de viviendas, los cambios de uso y la densificación de zonas periurbanas de baja densidad, así como definir herramientas que puedan condicionar estas técnicas a la creación de un parque de vivienda de calidad, accesible y asequible; definir métodos fiables y consensuados para evaluar las actuaciones de regeneración y renovación urbanas a gran escala que permiten mejorar los procedimientos de activación de estas intervenciones; poner en marcha mecanismos para identificar sinergias entre diferentes tipos de intervención en la ciudad consolidada desde un enfoque integral y a largo plazo; favorecer desde las Administraciones Públicas la financiación y la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, incluso fomentando la colaboración del sector privado; adoptar medidas para evitar que la renovación urbana lleve aparejados efectos colaterales de gentrificación, que impliquen cambios inadecuados en la morfología urbana y pérdida de la población residente; aprovechar el patrimonio cultural para realizar operaciones de regeneración urbana, porque es una verdadera oportunidad para la misma; fomentar la autopromoción en los cascos urbanos de los pueblos y ciudades más pequeños, para contribuir a su preservación y al objetivo de fijar población; arbitrar fórmulas de división y segregación de viviendas grandes en varias viviendas para adaptarlas a configuraciones que respondan a las demandas actuales, favorecer el alquiler y evitar su degradación por falta de mantenimiento; utilizar metodologías de participación como talleres o foros, que permitan la implicación, desde el inicio y de forma continuada, del tejido social a lo largo de los procesos de transformación urbana”.

<sup>125</sup>. En relación con este objetivo específico, las líneas de actuación que se plantean son: “propiciar una visión integral del entorno construido y no sólo de la edificación; mejorar el estado de conservación, seguridad,

De igual forma a lo indicado con el objetivo 1, los objetivos específicos que conforman el mismo, están relacionados con diferentes ODS y metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, así como, entre otros, con la Agenda Urbana Europea. En particular, el objetivo específico 1 “Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos” se relaciona con las metas de los ODS de la Agenda 2030: 1.4. “Acceso servicios básicos y recursos financieros”, 4.2. “Calidad de la educación preescolar” y 4.a. “Instalaciones educativas inclusivas y seguras”. Por su parte, el objetivo específico 3 “Garantizar la calidad y la accesibilidad de los espacios públicos” se relaciona con la meta del ODS de la Agenda 2030, 11.7. “Acceso a zonas verdes y espacios urbanos seguros”, y el partenariado “Ciudades Sostenibles” de la Agenda Urbana Europea.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, como se indicaba, todos los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española inciden, en mayor o menor medida, en la consecución del ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”. A modo de ejemplo, se sintetizan a continuación la relación entre diferentes objetivos estratégicos y sus consiguientes objetivos particulares de la Agenda Urbana Española y las metas del referido ODS 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:

- Objetivo estratégico 3 “Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia”.
  - Objetivo específico 1 “Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención”: ODS 11, meta 11.b. “Reducción de riesgos de desastres en ciudades”.
  - Objetivo específico 2 “Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero”: ODS 11, meta 11.6. “Desechos y contaminación en ciudades”.
  - Objetivo específico 3 “Mejorar la resiliencia frente al cambio climático”: ODS 11, meta 11.5. “Desastres y reducción de vulnerabilidad”.

---

mantenimiento de los edificios y la habitabilidad de las viviendas; avanzar hacia la accesibilidad universal en edificios y viviendas; impulsar la mejora de la eficiencia energética del parque edificatorio existente con todas las medidas disponibles y posibles: fiscales, de agilización y simplificación de los trámites administrativos y mediante la puesta en marcha de campañas pedagógicas; promover las Inspecciones Técnicas de Edificios o los Informes de Evaluación de los Edificios para fomentar la puesta en marcha de medidas preventivas que impulsen el mantenimiento preventivo y no sólo corrector o paliativo en los edificios; utilizar mecanismos que permitan lograr sinergias entre los diferentes tipos de intervención en los edificios: mantenimiento, accesibilidad, eficiencia energética, etc. Se trata de potenciar la actuación integral sobre ellos; emplear técnicas constructivas eficientes que garanticen el uso de materiales adecuados para los edificios y viviendas y que faciliten la reutilización. Se trataría de “construir para durar”; impulsar el uso y la actualización del Libro del Edificio durante la vida útil del mismo. Fomentar el Libro del Edificio “existente” en el que consten las reparaciones y rehabilitaciones realizadas a lo largo de su vida útil; impulsar medidas que promuevan la participación de técnicos y empresas de rehabilitación y reforma, que cumplan con sus obligaciones profesionales, para garantizar un correcto diseño y ejecución, lo que redundará en la calidad, la seguridad y la tranquilidad. Un ejemplo podría ser la solicitud de información sobre la empresa (REA, seguro de responsabilidad civil, al día en Hacienda y Seguridad Social, es decir, datos objetivos y obligatorios) a la hora de otorgar las licencias o posibles subvenciones públicas”.

- Objetivo estratégico 4 “Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular”.
  - Objetivo específico 4 “Reducir los residuos y favorecer su reciclaje”: ODS 11, meta 11.6. “Desechos y contaminación en ciudades”.
- Objetivo estratégico 5 “Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible”.
  - Objetivo específico 2 “Potenciar modos de transporte sostenible”: ODS 11, meta 11.2. “Transporte público”.
- Objetivo estratégico 6 “Fomentar la cohesión social y buscar la equidad”.
  - Objetivo específico 1 “Reducir el riesgo de pobreza y la exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos”: ODS 11, meta 11.3. “Urbanización inclusiva y sostenible”.
- Objetivo estratégico 8 “Garantizar el acceso a la vivienda”.
  - Objetivo específico 1 “Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible”: ODS 11, meta 11.3. “Urbanización inclusiva y sostenible”.
- Objetivo estratégico 10 “Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza”.
  - Objetivo específico 3 “Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación”: ODS 11, meta 11.c. “Edificios sostenibles y resilientes en PMAs”.

El carácter transversal de estas funciones públicas unido a las múltiples materias que inciden en la efectiva consecución de un modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible, justifican, como se acaba de analizar, cómo, en mayor o menor medida, los diferentes objetivos estratégicos y específicos se encuentran estrechamente vinculados con las mismas.

A mayor abundamiento, es adecuado recordar cómo también, paulatinamente, las Comunidades Autónomas vienen elaborando y aprobando sus propias Agendas Urbanas Autonómicas, es el caso de Andalucía<sup>126</sup>, Cataluña, Extremadura, Comunidad

---

<sup>126</sup>. Mediante Acuerdo de 5 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno de Andalucía era aprobada la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 (BOJA núm. 119, de 21/06/2018). A los solos efectos de tomar un referente sobre cómo se vienen desarrollando estos instrumentos a nivel autonómico, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 se estructura en: introducción; principios guía; objetivos; áreas estratégicas; cooperación al desarrollo; evaluación y seguimiento. Como principios en los que se sustenta el documento, la Estrategia señala cuatro: armonía con la naturaleza, compromiso intergeneracional, responsabilidad compartida y cohesión social. A partir de los mismos, plantea un objetivo principal “Orientar y reforzar las políticas e iniciativas públicas y privadas con incidencia en la comunidad autónoma andaluza, hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la transición a una economía verde y en la integración de las consideraciones ambientales, económicas y sociales, y que este modelo sea percibido como motor de desarrollo socioeconómico y reconocida su potencialidad para la creación de

Valenciana o País Vasco. De igual forma, también desde el ámbito local se viene trabajando en Agendas y Planes de Acción Local.

En síntesis, todos estos instrumentos, programas y documentos, desde todos los niveles, tanto internacional, como europeo y estatal, inciden en la idea común de la necesidad urgente de avanzar hacia la efectiva inclusión de la sostenibilidad, en sus diferentes variables y en toda su amplitud, en la definición y ejecución de los modelos territoriales y urbanos a diseñar y materializar por las Comunidades Autónomas, en tanto competentes conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

### CAPÍTULO 3: PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

La consolidación del concepto de desarrollo territorial y urbano sostenible enunciado ya como principio rector, y pese a los importantes precedentes expuestos, tiene lugar en nuestro ordenamiento jurídico de manera definitiva con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en adelante LS/2007, donde por primera vez se integra la idea de desarrollo sostenible en las políticas públicas de suelo. En la actualidad, se integra en el cuerpo legislativo vigente, el 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 (TRLSRU), en el que no sólo se mantiene esta nueva conceptualización, sino que se amplía y perfila aún más lo que ha de entenderse como principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Con carácter específico, en el marco legislativo estatal definido por el LS/2007, se sientan las bases de lo que puede ser un desarrollo territorial y urbano más sostenible, considerando la responsabilidad y el compromiso de las distintas Administraciones públicas y también de los ciudadanos a través del ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia. Y se hace, consciente de la necesidad de una reformulación y cambio de rumbo de lo que ha sido hasta el momento el urbanismo imperante en nuestro país. Significativo, como la propia exposición de motivos recuerda, que:

**“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**

---

empleo”, objetivo que desarrolla en un conjunto de objetivos generales: fomentar la cooperación nacional e internacional y trasladar al ámbito regional los compromisos internacionales, europeos y nacionales del Gobierno andaluz con relación a los convenios, directivas y políticas relacionadas con la conservación del capital natural y la sostenibilidad;

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”.

Frente al imperante valor económico del suelo o el carácter residual del suelo urbanizable y no urbanizable en las legislaciones precedentes, lo que por autores como AGUDO GONZÁLEZ se vino incluso a denominar “la intercambiabilidad del suelo urbanizable y no urbanizable”<sup>127</sup>, con la consiguiente preponderancia de un modelo urbanístico desarrollista, cuyo momento cumbre llegaría con la clara

<sup>127</sup>. Hasta el punto, como sostiene el autor, en que la clasificación del suelo en el urbanismo español llegó a sustentarse sobre criterios discrecionales demasiado amplios precisamente en aquellas clases de suelo donde debían situarse las bolsas de suelo transformable, dando lugar (dicha amplia discrecionalidad) a una manifiesta “intercambiabilidad” entre el suelo no urbanizable y el suelo urbanizable, llegando a adquirir “una cierta normalización en nuestro Derecho positivo y en la práctica de nuestras Administraciones”. Este proceso, que el autor denomina de “intercambiabilidad del suelo”, como el mismo señala, ha sido una tradición en nuestro derecho urbanístico desde sus orígenes con la Ley de Suelo de 1956 y que continúa con sus sucesoras hasta la llegada de la LS/2007 que aboga por un sustancial giro en la consideración del suelo. De manera ejemplificativa, distingue, atendiendo a la intercambiabilidad del suelo, tres modelos urbanísticos, así señala “Esto se corrobora con independencia de cuál fuera el régimen jurídico de la clasificación del suelo. Desde este punto de vista, cabe distinguir al menos tres modelos urbanísticos: 1º) Un primer modelo basado en el criterio de residualidad del SNU (Ley del Suelo de 1956 y los TRLS de 1976 y 1992); 2º) Otro basado en la residualidad del suelo urbanizable (Ley 6/1998); y 3º) Por último, un tercer modelo que renuncia a la clasificación como técnica jurídica determinante y en el que no existe un criterio de residualidad definido (Ley del Suelo de 2007 y TRLS de 2008)”. En AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): “La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, pp. 123-176 (p. 128).

apuesta por la liberalización del mercado del suelo propugnado por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV/1998), promulgada tras la polémica cuestión que resolvía la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo<sup>128</sup>, que se planteaba aumentar la oferta de suelo, concretado en el carácter residual previsto para el suelo urbanizable: todo el suelo que no tuviese la condición de urbano o de no urbanizable era considerado suelo urbanizable<sup>129</sup>.

Todo ello, contextualizado, en un momento en el que el debate giraba en torno al elevado incremento experimentado por el precio de la vivienda y, consiguientemente, si la causa de lo anterior respondía al encarecimiento del suelo como consecuencia de su escasez. En síntesis, prepondera en este momento el suelo como recurso económico, de lo que se hace eco la norma ya desde su propia exposición de motivos, que comienza indicando:

“Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final”.

Este modelo, por el que aboga la LRSV/1998, también se plasma en otras partes del mismo como cuando señala su intención de facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano y en el que no concurren razones para su preservación, pueda

<sup>128</sup>. Que declararían nulo buena parte del articulado de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y declarando la competencia autonómica en urbanismo y ordenación del territorio, quedando reducidas las competencias estatales a lo relativo a las condiciones básicas del suelo.

Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. BOE núm. 99, de 25/04/1997.

<sup>129</sup>. El artículo 10 de la LRSV/1998, predicaba que “El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable”.

considerarse como susceptible de ser urbanizado. El desorbitado precio de la vivienda de los años siguientes, y la tendencia alcista, parecen mostrar que la problemática a la que trataba de dar solución la LRSV/1998 no tuvo, ni por asomo, el efecto que justificaba el modelo adoptado.

Por su parte, la LS/2007 da un sustancial giro a la legislación urbanística desarrollada hasta el momento, abandonado el modelo de su predecesora y priorizando el suelo como recurso natural, de forma que, sin dejar de reconocer su valor, a la vez, como recurso para el desarrollo y como recurso natural, plantea el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en el que se conjuga el binomio: desarrollo-preservación<sup>130</sup>.

## 2. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN EL MARCO LEGISLATIVO ESTATAL

La propia localización del principio de desarrollo territorial sostenible en el cuerpo legal del TRLSRU, entre sus disposiciones generales, y seguido del precepto destinado a regular conjuntamente “ordenación del territorio y ordenación urbanística”, son, sin duda, un claro reflejo del espíritu de la norma.

El artículo 3, dedicado al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en su apartado 1, ya perfila la amplitud e importancia que se confiere al mismo, incluyendo en el mandato a todas las políticas públicas que de una u otra manera inciden en el suelo. De esta forma, señala que “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin 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”. Dos cuestiones, la utilización del suelo conforme al interés general y al principio de desarrollo sostenible, se propugnan como prioritarias y deben ser atendidas por todas las políticas públicas que incidan en el mismo, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las correspondientes legislaciones sectoriales.

Cuestión que perfila el precepto, en el apartado 2, al indicar 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

<sup>130</sup>. Sobre el particular, véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2014) “Erre que erre: la Sentencia constitucional de 11 de Septiembre de 2014 sobre la Ley del Suelo de 28 de Mayo de 2007 y las valoraciones del suelo”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 32, pp. 9-12.

de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”.

Bien parece, por un lado, que el legislador es consciente de la amplitud y transversalidad de las políticas públicas que inciden en el suelo y, por otro, de la necesidad de no sólo incorporar el principio de desarrollo sostenible a las que propiamente se ocupan de su regulación, la ordenación del territorio y el urbanismo, sino de hacerlo extensivo a todas aquellas que inciden en el suelo, como medio adecuado para su efectivo logro. Pero, a su vez, tras el mandato general de atender al principio de desarrollo sostenible, en este apartado 2, el artículo 3, concreta qué ha de entenderse por el mismo y cómo han de atender a su efectividad: propiciando el uso racional de los recursos naturales, para lo que es preciso armonizar aspectos como la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas, o la protección del medio ambiente. Todas ellas han de contribuir de manera particular a la consecución de: 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; 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; la preservación adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas; la preservación adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas; o la preservación y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Pero el precepto, en su afán de lograr y hacer realidad un nuevo modelo de urbanismo, como ya adelanta su exposición de motivos, y volviendo a incidir en la toma de conciencia del carácter transversal de las políticas que inciden en el suelo, establece un mandato dirigido a los poderes públicos en general, sin distinción de esferas competenciales o de títulos atribuidos, prima la búsqueda del desarrollo territorial y urbano sostenible y para ello es preciso el compromiso conjunto de todos los poderes públicos y el establecimiento de unos principios rectores en el desarrollo de las políticas públicas que tienen atribuidas.

Ésta parece ser la intención del legislador cuando en el apartado 3, del mismo artículo 3, indica que “los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”.

Pero este mandato genérico, se particulariza en el desarrollo del propio principio en doce apartados que parecen precisar los propios fines que, con su formulación, se persiguen:

- a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.
- b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.
- d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.
- e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.
- f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en 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.
- g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.
- 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.

- i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.
- j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.
- k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
- l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

Por último, el apartado 4 del artículo 3<sup>131</sup>, con una redacción cuya lectura recuerda al propio estilo empleado por el texto constitucional en parte de su articulado, insiste en el mandato establecido a los poderes públicos para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en el propio cuerpo legal<sup>132</sup>, con un fin claro: un resultado equilibrado tanto de la ordenación territorial como urbanística, empleando para ello tanto medidas positivas (favoreciendo los procesos de ocupación y transformación del suelo) como negativas (a la vez, conteniendo dichos procesos de ocupación y transformación del suelo), pero incluso vinculando el suelo destinado a un uso residencial, no ya a su función de creación de ciudad, crecimiento o consecución de un modelo territorial o urbanístico, sino al propio derecho constitucional del artículo 47, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En el marco de sus disposiciones generales, el TRLSRU, dedica su artículo 4 de manera particular a la “ordenación del territorio y ordenación urbanística”, sin perjuicio de las previsiones del artículo 3 previstas de manera general para todas las

<sup>131</sup>. Establece el artículo 3.4. del TRLSRU, que:

“Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando 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.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.

<sup>132</sup>. El título I rubricado “Condiciones básica de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos” concreta esta idea que ya adelanta el artículo 3.4 del TRLSRU y que se concreta en su capítulo I “Estatuto básico del ciudadano”, cuyos preceptos se dedican a regular el conjunto de derechos de los ciudadanos (artículo 5) y correlativos deberes (artículo 6).

políticas públicas con potestad de decisión sobre el suelo, lo que ha de entenderse de manera muy particular para la ordenación del territorio y el urbanismo, por su directa relación en aquéllas, la particular relevancia de ambas funciones públicas en la ordenación y organización del suelo, lleva al TRLSRU a dedicarle de manera concreta este precepto a las mismas.

Tras recordar, en su apartado 1, el carácter de ambas como funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo conforme al interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste, así como la necesidad de motivación en el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística, con expresión de los intereses generales a los que sirve, concreta, en su apartado 2, algunas garantías a las que debe atender la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En primer lugar, la dirección y el control por las Administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados. En segundo lugar, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por el propio TRLSRU y la demás legislación aplicable. En tercer lugar, el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas. De igual forma, apuesta por fomentar la participación privada en la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo<sup>133</sup>.

Además, el TRLSRU al regular dentro del marco competencial estatal las bases del régimen del suelo y, en concreto, los criterios básicos de utilización del suelo, con la intención de hacer efectivos los principios y derechos ya enunciados, dedica el artículo 20.1.c), a señalar un evidente mandato dirigido a las Administraciones

<sup>133</sup>. En su redacción originaria, el artículo 4, contenía un apartado 4, con el siguiente tenor “Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella” El mismo fue declarado nulo por STC 143/2017, de 14 de diciembre (BOE núm. 15, de 17/01/2018), al entender que desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respeto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Así señala en su FJ. 15, que “La norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística...”.

públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, quienes “deberán”, establece expresamente, “atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

Por último, y estrechamente relacionado con el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, el TRLSRU, establece medidas concretas dirigidas a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad en el desarrollo urbano, así como a garantizar la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano. A esta cuestión dedica el artículo 22 que recuerda, en primer lugar, el sometimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a evaluación ambiental, conforme a la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo requieran para su ejecución. Otras cuestiones de interés reguladas en el precepto, son su referencia al informe de sostenibilidad ambiental (que, en los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación) y el informe de sostenibilidad económica (que deberá incluirse entre la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística), dirigido a ponderar el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Para el caso de actuaciones de ordenación y ejecución sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, se requiere la elaboración de una memoria 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.

Las múltiples materias que inciden en la configuración de los modelos urbanos y territoriales, lleva a que en los procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística sean múltiples las materias sectoriales que, a través de los correspondientes informes sectoriales, deban mostrar su adecuación con los mismos. Además de los señalados, el propio artículo 22, en su apartado 3, también se refiere de manera expresa a otros con particular incidencia, como son los informes sectoriales en materia de recursos hídricos, costas y carreteras.

En síntesis, el TRLSRU no sólo recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, siguiendo con el modelo ya establecido por la LS/2007 y sus sucesoras, sino que, además, valga la redundancia, explicita los principios a los que, para su consecución, debe atenderse de manera particular (economía, cohesión social, igualdad de trato entre hombres y mujeres, salud, entre otros tantos) y su carácter transversal por incidir en múltiples políticas públicas. De igual forma, atendiendo al mismo y en aras a su logro, el articulado de la norma establece otras cuestiones orientadas a su consecución.

### 3. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

Como era de esperar, la inclusión, en su sentido literal, del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en nuestro ordenamiento jurídico, en un primer momento con la LS/2007, ha ido dando lugar a sucesivas resoluciones judiciales que han coadyuvado a precisar y concretarlo. Destacable, en un primer momento, la puesta en cuestión de la constitucionalidad del mismo que daría lugar al pronunciamiento, en 2014, del Tribunal Constitucional, avalándolo. Pero también se han sucedido resoluciones del Tribunal Supremo en el que se ha perfilado el mismo. De las mismas nos ocupamos en los siguientes apartados.

#### 3.1. Constitucionalidad de la inclusión del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la legislación estatal de suelo

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse, sobre los artículos 2 y 3 de la LS/2007, particularmente sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible incorporado en el ordenamiento jurídico por dicho cuerpo legal.

De esta forma, en la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, que resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad planteados frente a diferentes preceptos de la LS/2007 y del TRLS/2008<sup>134</sup>, y ante los reproches por considerar que la

<sup>134</sup> Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. Recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Competencias sobre urbanismo: nulidad del precepto legal que limita la corrección al alza del valor obtenido por la capitalización real o potencial del suelo rural (SSTC 61/1997 y 164/2001). BOE núm. 243, de 07/10/2014.

redacción del artículo 2 “invade las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas al indicar cómo tienen que ser y qué fines y objetivos han de perseguir las políticas públicas sobre el suelo, vulnerando con ello la autonomía política” o el entendimiento de que “la definición excesivamente acabada del concepto de desarrollo sostenible, cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, implica una configuración de políticas públicas de competencia autonómica que vulnera su autonomía política y condiciona el modelo urbanístico”. También se critica por los recurrentes que “el Estado debería haberse limitado a enunciar el principio de desarrollo sostenible sin adentrarse en la definición de su contenido en relación con la ordenación territorial y urbanística, porque la decisión sobre estos concretos modelos de desarrollo compete a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. En este contexto, se alza el Tribunal Constitucional (TC) desestimando las tachas de inconstitucionalidad planteadas.

Entiende el TC que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible regulado en el artículo 2 de la LS/2007 “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”. Y precisamente, atendiendo al doble entendimiento del suelo, que ya adelanta la ley en su exposición de motivos, como recurso económico y a la vez como recurso natural, el TC se sustenta en ambos títulos competenciales que legitiman al Estado para, por un lado, enunciar el principio y, por otro, dotarlo de contenido.

En este sentido se pronuncia expresamente la meritada STC 141/2014, en su FJ.6.B) cuando señala que:

“El Estado ostenta para ello competencia ex art. 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 art. 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 art. 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. Desde esos títulos

competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio artículo 2, en sus números 1 y 2, cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente y, por otro, que la persecución de los fines comunes «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...».

A mayor abundamiento, la STC 141/2014, lejos de entender la invocada por los recurrentes invasión de competencias autonómicas del artículo 2, en su apartado 1, señala que “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 según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes” se hace eco de una “inteligencia constitucionalmente integrada e integradora” que, en palabras del TC, “evidencia que el reparto de competencias ahí enunciado reconoce la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para formular, con arreglo a las legítimas opciones, el marco programático de las acciones que les correspondan y, sobre esta base, identificar los fines específicos que esas acciones han de satisfacer. Por este lado y, en resumen, el precepto cuestionado cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico”.

Por su parte, y en relación con el párrafo 1 del artículo 2.3. de la LS/2007 (numerado después como apartado 4 del propio artículo 2 del TRLS/2008 y en la actualidad contenido en el artículo 3.4. del TRLSRU), que en su redacción original señalaba “Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando 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”, el TC entiende que viene a dotar de contenido positivo las acciones llevadas a cabo por los poderes públicos responsables de las políticas públicas de carácter territorial, en torno a la idea clave del principio de sostenibilidad entendido como una ordenación territorial y urbanística equilibrada en cuanto a la ocupación y transformación del suelo, pero además al que vincula de manera directa con la promoción de las condiciones

necesarias para la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos reglados en el articulado del propio cuerpo legal. De ahí, se concluye que el contenido concreto de este precepto, párrafo 1 del artículo 2.3., encuentra su cobertura constitucional no sólo en el artículo 149.1.13. y 23., sino también en el artículo 149.1.1. de la Constitución Española (CE).

También el segundo párrafo del artículo 3.2. de la LS/2007, cuando proclama “el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia” cuenta con el respaldo del TC. En este sentido, y así se plasma en la Sentencia, el TC entiende que al conectar el uso residencial con el derecho a disfrutar de una vivienda digna, viene a desarrollar y concretar un principio rector de la política económica y social que vincula a todos los poderes públicos ex artículo 47 CE, sin que ello pueda entenderse como vulneración de la autonomía política de las Comunidades Autónomas ni como imposición ilegítima de un determinado modelo territorial o urbanístico ya que, según la meritada Sentencia, “el propio párrafo concluye con un inciso que remite a la legislación de materia” y, a mayor abundamiento, establece que “es más, en la medida en que de esa vinculación del uso residencial al derecho a disfrutar de una vivienda digna se deriva un sacrificio, carga o deber mínimo que se concreta más adelante en el art. 10, conecta también con el estatuto básico del ciudadano y encuentra, igualmente cobertura en el art. 149.1.1. CE”.

Por último, y frente a las tachas de inconstitucionalidad del artículo 3.1. de la LS/2007 y del TRLS/2008 cuando establece que “La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”, planteado por las comunidades de Madrid y Canarias, que consideran que el Estado carece de competencias para definir las funciones de ordenación del territorio y urbanismo y prohibir la transacción, puesto que ambos son aspectos que corresponden a las Comunidades Autónomas que son las que ostentan las competencias exclusivas sobre estas materias, el TC, en el FJ. 6 C) de la meritada STC 141/2014, lo desestima recordando que ya en las STC 61/1997, FJ. 14 c), y 164/2001, FJ. 9, se afirma que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (artículo

33 CE) y de la libertad de empresa (artículo 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.1. CE. Además, concluye su argumentación, recordando que la interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales.

### 3.2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

Desde la inclusión del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la LS/2007 y su paulatina consolidación y desarrollo en las posteriores modificaciones y refundiciones de dicho cuerpo legal, la doctrina jurisprudencial de nuestros Tribunales ha ido paulatinamente, como era de esperar, acogiendo y precisando su interpretación. Se analizan a continuación algunos de los principales aspectos que han merecido interpretación por parte del Tribunal Supremo.

#### 3.2.1. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y grave perturbación de los intereses generales en la adopción de medidas cautelares

Las primeras sentencias en las que el Tribunal Supremo (TS) acoge expresamente este principio están referidas a asuntos relativos a medidas cautelares en las que, atendiendo a la ponderación de intereses presentes en la adopción de la denegación de una medida cautelar y la prevalencia en aquéllas por la grave perturbación para el interés general, representado por la preservación medioambiental del suelo, el Tribunal Supremo llega en todas a idéntica conclusión: la denegación de la medida cautelar solicitada con fundamento en el artículo 130.2. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>135</sup> (LJCA), bajo el prisma de la grave perturbación que supone para los intereses generales en juego, conclusión que parte de la consideración del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de los derechos de los ciudadanos en la materia, así como sus deberes, del propio contenido del derecho de propiedad, así como del régimen de utilización del suelo rural<sup>136</sup>.

<sup>135</sup>. Dispone el precepto de referencia:

“1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada”.

<sup>136</sup>. La preferencia de los intereses generales, concretados en la protección medioambiental del suelo, frente a los intereses particulares o intereses de terceros que son invocados y referidos a aspectos diversos, tales como la demolición de vivienda que, además, en ocasiones representan el domicilio habitual, la concesión

Adecuado es recordar la finalidad de las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto derecho reconocido por el artículo 129 de la LJCA a los interesados que podrán solicitar la adopción de las mismas en cualquier estado del proceso para asegurar la efectividad de la sentencia, salvo que la impugnación esté referida a una disposición general y se solicite la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, en cuyo caso la petición debe efectuarse en el escrito de interposición o en el demanda. Correlativo al mismo, es el artículo 130 de la LJCA el encargado de establecer que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso (artículo 130.1. de la LJCA) o, como se señalaba y como establece el artículo 130.2. de la LJCA, denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada. Lo determinante en la adopción de medidas cautelares se fundamenta en la existencia del llamado *periculum in mora*, en definitiva, que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso. Se está ante lo que podría denominarse una garantía para el demandante frente al riesgo de sufrir un perjuicio grave e irreparable en sus bienes, derechos o situación jurídica durante el periodo de tiempo que dura el proceso.

Lo determinante, como se indicaba, para su adopción o denegación, viene dado por esa “previa valoración consustanciada de todos los intereses en conflicto” y en lo que nos ocupa, los intereses vienen dado por el interés general fundado en la preservación medioambiental del suelo, frente al interés particular. Aquí adquiere particular relevancia la defensa de un bien jurídico tan vulnerable y amenazado como es el suelo y los valores medioambientales presentes en el mismo, lo que justifica la necesidad de actuar a la mayor premura frente a posibles vulneraciones, de ahí la relevancia de la adopción de medidas cautelares, en tanto se sustancia un proceso cuyo fallo puede tardar años en llegar.

de aprovechamientos de aguas públicas o sobre denegación de autorización ambiental para la actividad de gestión de residuos. En diferentes sentencias, el Tribunal Supremo de similar manera acoge el criterio según el cual, conforme a la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo de la LJCA, se integra, por un sistema general regulado en los artículos. 129 a 134 y dos supuestos especiales, los previstos en los artículos 135 y 136 de la LJCA. Partiendo de la existencia del *periculum in mora* del artículo 130.1. de la LJCA, inciso segundo (que dispone que “la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso”), y que, a modo de contrapeso, se exige una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero, lo que se concreta en el artículo 130.2. de la LJCA cuando establece que “la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero”. En este contexto, el Tribunal Supremo aboga por el entendimiento de una grave perturbación de los intereses generales en juego, conclusión que parte de la consideración del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de los derechos de los ciudadanos en la materia, así como sus deberes, del propio contenido del derecho de propiedad, así como del régimen de utilización del suelo rural.

En este sentido se pronuncian diversas Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de fechas 6 de mayo de 2009<sup>137</sup>; 11 de febrero de 2009<sup>138</sup>; 21 de julio de 2009<sup>139</sup>; 10 de febrero de 2010<sup>140</sup>; de 1 de marzo de 2011<sup>141</sup>. Por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de mayo de 2009, cuyo F.D. Séptimo, por su relevancia se transcribe:

“... lo cierto es que desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos rústicos de especial protección se nos presenta hoy -en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española -para justificar el nuevo contenido y dimensión legal- al “bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47”, de donde deduce “que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida”. Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que “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”, y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo “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 servicios públicos”, y, todo ello, por que, según expresa la propia Exposición de Motivos “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”, añadiendo

<sup>137</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de mayo de 2009, núm. rec. 1086/2008 (ECLI: ES:TS:2009:2840).

<sup>138</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de febrero de 2009, núm. rec. 5036/2007 (ECLI: ES:TS:2009:1028).

<sup>139</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de julio de 2009, núm. rec. 1211/2008 (ECLI: ES:TS:2009:5052).

<sup>140</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de febrero de 2010, núm. rec. 1802/2008 (ECLI: ES:TS:2010:1223).

<sup>141</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de mayo de 2009, núm. rec. 826/2010 (ECLI: ES:TS:2011:950).

que “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 ...”...”.

Este reconocimiento de nuestro ordenamiento jurídico al suelo como recurso natural, escaso y no renovable, se hace esencial a la hora de ponderar el interés general concurrente en el mismo. Y todo ello, frente, como reconoce la propia Sentencia, en clara alusión al modelo liberalizador de la LRSV/1998, que hace obligado preservar los valores presentes en el mismo, en la medida en que precisamente son éstos los que le confieren tal carácter y en consecuencia llevan a su consideración como suelo rural.

En este recorrido que el Tribunal Supremo realiza por la propia LS/2007, al hilo de la controversia planteada, pone sobre la mesa cómo determinadas actuaciones, en tanto afectan, entre otros, al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implican una perturbación de los intereses generales. De esta forma, es tajante al afirmar, en el propio F.D. Séptimo, que:

“... 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. Es, sin duda, la expresada proyección normativa la que nos mueve a tal consideración, en un supuesto como el de autos ---recordamos--- consistente en la edificación de una segunda vivienda, llevada a cabo ---al parecer--- en un suelo rústico de especial protección y sin licencia o autorización alguna suficiente local o autonómica”.

La ponderación entre interés general e interés particular, y la justificación de la grave perturbación al primero que implica la vulneración, entre otros, del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, frente al interés particular (en el caso de autos representado por una edificación destinada a vivienda en suelo rústico de especial protección), lleva de manera tajante a reconocer la concurrencia de la “perturbación grave de los intereses generales”, requisito previsto en el artículo 130.2. de la LJCA, para adoptar la denegación de la medida cautelar solicitada.

Pero, además, la Sentencia incide en esta ponderación del interés general, a la que se hace referencia, concretado en la necesaria protección medioambiental en la que se manifiesta, con el interés particular:

“... Desde esta perspectiva, pues, relativa a la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de terceros que se invocan, la valoración efectuada por la Sala de instancia se nos presenta como sólida jurídicamente e impecable en su argumentación. Efectivamente, teniendo en cuenta la situación que describimos, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, resultando razonable la protección del interés general expuesto frente a los particulares, económicos y ---en su caso--- resarcibles de la recurrente. Ratificando tal ponderación de los intereses en conflicto, que se esgrimen y defienden en el recurso, consideramos más atendible la protección de la zona de referencia que el mantenimiento de la vivienda levantada, razón por la que es nuestro parecer que, el Tribunal *a quo* no ha vulnerado lo dispuesto por el artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional (ni en el 130.1) al denegar la medida cautelar suspensiva interesada”.

En síntesis, ya en estas primeras Sentencias, el Tribunal Supremo, y aun atendiendo a que son medidas cautelares en el curso de un proceso sobre las que se pronuncia, no tiene reparo en ser firme en la necesidad que atender al interés general, concretado en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible conforme a nuestra legislación estatal en materia de suelo y la protección medioambiental en que el mismo se manifiesta frente a intereses particulares.

En este contexto, es adecuado considerar cómo el acceso a la justicia, y en particular en el ámbito cautelar, de manera efectiva, es esencial para la defensa de un bien jurídico tan vulnerable como es el suelo y los recursos medioambientales presentes en el mismo, cuestión muy presente en el Convenio sobre el acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 2005 (conocido como Convenio de Aarhus)<sup>142</sup>. Ya en su artículo 1 define claramente su objetivo, en una concreción que recuerda al concepto de desarrollo sostenible “... contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medioambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad

<sup>142</sup>. Diario Oficial núm. L 124 de 17/05/2005, pp. 4-20. Con el antecedente inmediato de la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124 de 17/05/2005).

con las disposiciones del presente Convenio”. Su interés reside en vincular los derechos ambientales con los derechos humanos, reconociendo los tres pilares sobre los que se sustenta, y correlativos derechos de los ciudadanos: derecho a la información, derecho a la participación y derecho a reclamar ante la justicia frente a decisiones que afecten al medio ambiente<sup>143</sup>.

En definitiva, nos encontramos ante la aplicación de lo que ya constituía una línea jurisprudencial consolidada de nuestro Tribunal Supremo, la prevalencia del interés público en la preservación del medio ambiente, hoy extendida, y puede entenderse así porque es parte de la misma, a la protección del suelo<sup>144</sup>.

<sup>143</sup>. Interesante el matiz que señala el “Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión IV/9(F) de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus”, que, al referirse a las medidas cautelares en asuntos medioambientales, señala como “... las Partes del Convenio de Aarhus establecieron en su artículo 9.4 que los recursos en materia de medio ambiente debían incluir la posibilidad de adoptar medidas cautelares (*injunctive relief*, en el texto original del Convenio en inglés) suficientes y efectivas, que deben ser objetivas, equitativas y rápidas, sin que su coste sea prohibitivo”. Para, a continuación, precisar que “En este punto, conviene hacer notar la deficiente traducción que de la expresión “*injunctive relief*” se ha hecho en la versión española del Convenio (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005), traducida al español como “orden de reparación”, cuando lo cierto es que la expresión inglesa tiene que ver con las medidas encaminadas a asegurar la efectividad de las sentencias durante la tramitación del procedimiento, de manera que no se pierda la finalidad del mismo. En efecto, como se puede leer en la reciente segunda edición de la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, “cuando un daño inicial o adicional siga produciéndose y la infracción sea continua, o en aquellos casos en los que el daño previo pueda eliminarse o mitigarse, los tribunales u órganos administrativos deben estar capacitados para adoptar una orden de suspensión o tomar otro tipo de medidas. Esta orden recibe el nombre de *injunction* y el remedio que se pretende alcanzar se conoce como *injunctive relief*. En la práctica, el uso del *injunctive relief* puede resultar crucial en un caso ambiental, puesto que los conflictos medioambientales a menudo implican proyectos de actividades futuras o actividades ya en marcha que suponen amenazas inminentes para la salud y el medio ambiente. En muchos casos, si no existe esta revisión, el daño a la salud o el medio ambiente puede resultar irreversible e inadecuadamente compensado”. Y continúa señalando que precisamente la equívoca traducción (en nuestro ordenamiento jurídico se está ante cuestiones distintas cuando se habla de “orden de reparación” frente a “orden de suspensión”, lo que está previsto tanto en el curso de un procedimiento administrativo como en sede jurisdiccional mediante la adopción de la correspondiente medida cautelar, en ambos casos, con la finalidad última de adoptar una decisión provisional en tanto se resuelve el correspondiente procedimiento o proceso), es la que lleva a que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, no incorpore un régimen de medidas cautelares específicas y adecuadas a las necesidades y características de los procedimientos con incidencia ambiental, lo que obliga a acudir a la regulación contenida en la LJCA, que se analizaba con anterioridad.

En Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (2011): “Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión IV/9(F) de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus”, informe presentado por el citado Ministerio a la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus en cumplimiento de la Decisión IV/9(f) de la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus, durante el periodo entre sesiones, en el que el Comité del Cumplimiento del Convenio emitió sus conclusiones y recomendaciones en relación a dos comunicaciones presentadas contra el Gobierno de España por presuntos incumplimientos de sus obligados derivadas del citado Convenio, en concreto las comunicaciones ACCC/C/2008/24 (Murcia) y ACCC/C/2009/36 (Almendralejo).

<sup>144</sup>. Sobre la cuestión, JORDANO FRAGA señala “La jurisprudencia de nuestro TS ha consolidado como importante línea jurisprudencial la prevalencia del interés público en la preservación del medio ambiente. La protección del medio ambiente legalmente determinada es un interés público prevalente determinante de la suspensión o el mantenimiento de la eficacia de los actos que inciden desfavorable o favorablemente sobre el ambiente. El elemento decisivo para el otorgamiento de la suspensión de un acto presuntamente atentatorio al medio o del mantenimiento de la eficacia de un acto protector es la existencia de afección”. En JORDANO FRAGA, J. (1998): “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS”. *Revista de Administración Pública*, núm. 45, pp. 169-198 (p. 198).

### 3.2.2. Modelos urbanos de ocupación dispersos, afección a intereses supralocales y colisión con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

El Tribunal Supremo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la incidencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible sobre los modelos de ocupación dispersos por su afección a intereses supralocales. La propia LS/2007, en su exposición de motivos, recoge la apuesta de la Unión Europea por modelos de ciudad compacta frente a modelos de ciudad dispersa, así como “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 principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en coherencia con la concepción del suelo como recurso natural escaso y no renovable, exige modelos de ciudad compacta, entre otros, por el elevado coste de suelo, en términos cuantitativos, que requiere la ciudad dispersa.

Sobre el particular, en la Sentencia de 26 de marzo de 2013<sup>145</sup>, el Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña, frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, estimatoria del recurso planteado frente a la desestimación presunta del recurso de alzada formulado frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona, que denegaba la aprobación de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Municipal de Sant Iscle de Vallalta, para el establecimiento de un sector de suelo urbanizable delimitado.

Como datos de interés, que recoge la propia Sentencia en su Antecedente de Hecho Segundo, la entidad del sector, con una superficie de 5 hectáreas (ha) y 120 viviendas, en un municipio con una población de 944 personas, según el censo de 2001, y 1016 habitantes, según el padrón de 2004.

Pues bien, en esta Sentencia, el Tribunal Supremo parte del previo examen de la determinación sobre la correcta interpretación de la Sala de instancia que entendió que la denegación no se fundaba en motivos de interés supralocal, lo que llevo a la estimación del recurso. Frente a ello, el Alto Tribunal se centra en clarificar si los intereses concernidos por la modificación eran puramente locales o, por el contrario, si la presencia de intereses supralocales, posibilitaban denegar la aprobación definitiva.

<sup>145</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de marzo de 2013, núm. rec. 4213/2009 (ECLI:ES:TS:2013:1562).

En este contexto, el Tribunal Supremo, como punto de partida, recuerda la doctrina jurisprudencial recogida por el Tribunal Constitucional sobre la autonomía local en el ámbito urbanístico, citando la STC 240/2006, de 20 de julio<sup>146</sup> “... En esta línea hemos sostenido con posterioridad que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ. 12)”, recogiendo, a continuación, su propia doctrina en relación con el control que, sobre la potestad de planeamiento de los ayuntamientos, puede realizar la Administración autonómica, citando su STS de 13 de julio de 1990 y posteriores, conforme a las cuales los acuerdos de la referida Administración autonómica de aprobación definitiva deben respetar la autonomía municipal (artículo 140 y artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local), sin inmiscuirse, en principio, en los elementos discrecionales de interés local, como es la propia elección del modelo de ciudad. Y concluye, en este sentido, el ámbito al que ha de circunscribirse la labor de la Administración autonómica, señalando “... la fiscalización de la Administración autonómica ha de recaer sobre los elementos reglados del plan (documentos preceptivos, procedimiento establecido, estándares de dotaciones, límites de edificabilidad, etc.); sobre los aspectos discrecionales que tengan incidencia supramunicipal. Pero, como señala la sentencia de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004), la Administración autonómica también ostenta la potestad de “... control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, “ex” artículo 9.3 Constitución Española”...”.

Sobre las premisas anteriores, la citada Sentencia de 26 de marzo de 2013, en su ED. Cuarto, que por su interés se transcribe, señala:

“Desde esta perspectiva, hemos de notar que, en ocasiones, las razones demográficas y las transformaciones del suelo muy intensas afectan, desde luego, a intereses que trascienden lo puramente local, como son los relativos al equilibrio territorial y a las políticas de ordenación del territorio, y así lo apuntábamos en nuestra sentencia de 19 de mayo del 2011 (recurso de casación 5355/2007). En el caso examinado, el sector concebido, al que se contrae la alteración del planeamiento, comprende una superficie de cinco hectáreas, y se prevé una edificabilidad de 15.000 m<sup>2</sup> (0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) con un total de 120 viviendas.

<sup>146</sup>. BOE núm. 197, de 18/08/2006.

En todo caso el problema viene motivado por el lugar previsto para emplazar el sector, al estar desconectado del suelo urbano, si bien hace tangencia mínimamente con el núcleo denominado “Veinant de la Salut”. Precisamente, es la posición discontinua de la nueva pieza de suelo con respecto al casco de Sant Iscle de Vallalta lo que hace presente la concurrencia de intereses supralocales y que por ello nos veamos obligados a corregir el criterio de la Sala de instancia...”.

El debate, como se apuntaba líneas atrás, se centra en cómo, en ocasiones, decisiones del planificador local, sustentadas en su atribución para concretar y definir su modelo de ciudad, inciden, por su trascendencia y envergadura, en intereses supralocales. Y en este sentido, el Tribunal recuerda como la propia ley urbanística autonómica acoge el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible como principio al que han de atender en su desarrollo las competencias urbanísticas, pero no queda en su configuración sin más, sino que detalla qué ha de entenderse y cómo ha de materializarse el mismo. En relación con lo cual, destaca:

“... 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, 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. Con esto queda claro que los modelos de ocupación afectan a las políticas territoriales de marcado alcance autonómico...”.

Desarrollo sostenible y modelos de dispersión urbana, quedan, de esta forma, como concepciones contrarias, máxime, como en el caso analizado en la referida Sentencia, cuando los nuevos desarrollos previstos quedan desconectados de los núcleos urbanos consolidados.

Pero, además, la Sentencia acoge en su fundamentación la propia concepción dada por la LS/2007, tanto en su exposición de motivos como en el articulado, señalando:

“... 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. Así, la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo (RD Legislativo 2/2008) sobre la exigencias de ese principio recuerda que

<<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>>. Bien es verdad que el artículo 2 de la Ley del Suelo estatal, al ocuparse del principio de desarrollo sostenible, no hace mención específica a los modelos o esquemas de ocupación territorial...”.

Para continuar indicando cómo, en virtud del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, la Administración autonómica, en la medida en que el modelo de ocupación planteado “desborde” el modelo de ciudad atribuido al planeamiento urbanístico, queda facultada para su control. En palabras de la propia Sentencia:

“... 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, lo que desborda el modelo de ciudad -la organización de su diseño- en cuanto signifiquen fenómenos de dispersión de la urbanización, al entrar en contradicción con el principio de desarrollo sostenible.

Ciertamente cabrán matices entre los dos modelos extremos de ocupación, dispersos y compactos, y en ocasiones no será exacto asimilar una situación de cierta discontinuidad o falta de colindancia respecto al núcleo principal, y con independencia de la distancia de separación, con los fenómenos de urbanización dispersa, pero, en cualquier caso, el modelo espacial de ocupación del territorio, transformándolo, no puede ser considerado como un interés puramente local; se sitúa en otra esfera de intereses, que incluso trasciende a los de la Comunidad Autónoma, y al propio urbanismo, incidiendo, desde luego, sobre el medio ambiente, sobre la economía y sobre la cohesión social.

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...”.

Esta Sentencia trae a colación, además de concretar la atribución competencial autonómica para evitar esa dispersión a la que hace referencia expresa, el propio modelo de ciudad compacta, uno de los pilares fundamentales del principio de desarrollo sostenible, frente a la ciudad dispersa o difusa (incluso, fragmentaria, según tenor literal de la misma) que puede tener lugar, lo que parece traspasar el límite del modelo de ciudad, incidiendo ya en el modelo territorial y, en consecuencia, traspasando las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones.

### 3.2.3. Principio de no regresión planificadora en relación con la protección de los suelos rústicos y con la calificación de zonas verdes en suelo urbano

El Tribunal Supremo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la estrecha relación de la protección de los suelos rústicos de especial protección, así como de las zonas verdes localizadas en suelo urbano, con el carácter sostenible y medioambiental del actual modelo urbanístico y territorial que se propugna en el marco estatal de la ley de suelo.

El principio de no regresión o cláusula *standstill*, formulado desde la doctrina, intensificó su presencia con su inclusión en el documento final de la Conferencia Rio+20 que reconoce expresamente que "... desde 1992 los progresos han sido insuficientes y se han registrado contratiempos en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, agravados por las múltiples crisis financieras, económicas, alimentarias y energéticas, que han puesto en peligro la capacidad de todos los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, es esencial que no demos marcha atrás en nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo".

En suma, el principio de no regresión trata evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, con la finalidad de evitar regresiones que pudieran producir daños ambientales irreversibles. Se está ante la obligación de no hacer y que el nivel de protección ambiental alcanzado sea respetado y no disminuya<sup>147</sup>.

Como destaca LOZANO CUTANDA, pese al carácter reciente del derecho ambiental, que sitúa en la segunda mitad del siglo XX como respuesta a la toma de conciencia internacional sobre la necesidad de frenar el deterioro ambiental, su desarrollo

<sup>147</sup>. Sobre el principio de no regresión, véase AMAYA ARIAS, A.M. (2016): *El principio de no regresión en el derecho ambiental*. Madrid: Iustel.

ha sido espectacular, siendo hoy un sector del ordenamiento jurídico dotado de sus propios principios. Entre éstos, destaca "el principio doctrinal de no regresión o cláusula *standstill* empieza a abrirse paso en la jurisprudencia constitucional como alternativa o refuerzo del de desarrollo sostenible"<sup>148</sup>. El principio de no regresión se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo territorial y urbano sostenible, tanto es así que se instituye en un aliado fundamental para la consecución de este último. Así lo destaca, LÓPEZ RAMÓN para quien se trata de "una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un proceso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que impone un proceso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente..."<sup>149</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, la profesora LOZANO CUTANDA señala a la STC 233/2015 como la que "ha dado carta de naturaleza al principio de no regresión ambiental", pese a matizar como "Los deberes de conservación, defensa y restauración del medio ambiente que el artículo 45 CE impone a los poderes públicos comportan, a decir de nuestro Alto Intérprete constitucional, «tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento» y ello «inevitablemente evoca la idea de «no regresión»». Por mucho que la Sentencia se preocupe por recalcar que este deber «se proyecta sobre el medio físico» mientras que el principio de no regresión «se predica del ordenamiento jurídico» y éste no puede ser nunca intangible, pues una legislación ambientalmente regresiva difícilmente no tendrá una repercusión negativa en el medio físico, incluso muy a corto plazo"<sup>150</sup>. Y recuerda como el Tribunal Supremo viene aplicando este principio en el ámbito del urbanismo para exigir en casos de desclasificación de un suelo no urbanizable protegido o introducir un cambio de uso o de localización de zonas verdes, una motivación reforzada, poniendo como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2012 que establece "El principio de no regresión en relación a los suelos especialmente protegidos exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones urbanísticas que impliquen la desprotección de todo o parte de dichos suelos".

También del principio de no regresión en relación al planeamiento urbanístico se han ocupado otros autores como GARCÍA ÁLVAREZ, quien enfatiza en la evolución del principio de no regresión en el suelo no urbanizable de especial protección en la

<sup>148</sup>. LOZANO CUTANDA, B. (2016): "Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo". *Revista de Administración Pública*, núm. 200, pp. 409-438 (p. 409).

<sup>149</sup>. LÓPEZ RAMÓN, F. (2011): "Introducción general: regresiones del derecho ambiental". En LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 19-24 (p. 19).

<sup>150</sup>. LOZANO CUTANDA, B. (2016): "Derecho ambiental: algunas reflexiones ..." op. cit. (p. 426).

jurisprudencia del Tribunal Supremo, que remonta a la propia LRSV/1998, junto al carácter reglado reconocido al mismo, hasta llegar a considerarse el carácter reglado de dicha clase y categoría de suelo como consecuencia necesaria del principio de no regresión en la protección ambiental. Destaca, como “La consideración como categoría reglada de todo el suelo no urbanizable de protección especial supone una construcción jurisprudencial, con apoyos argumentales sólidos, pero que va claramente más allá del tenor literal de la legislación básica. Supone un avance en la configuración jurídica de un urbanismo sostenible, especialmente desde la perspectiva ambiental...”, sin dejar de reconocer que aún está precisada de una mayor maduración que introduzca matices en el margen que ha de reconocerse al planificador, ateniendo a los valores objeto de protección, pero también en función del contenido concreto de la protección, que no responde al mismo objeto en todos los casos. Como también señala “En el caso de la «desclasificación» o reducción de la protección del suelo no urbanizable, el Tribunal Supremo ha encontrado un argumento adicional para reforzar su posición en el principio de no regresión en materia ambiental, lo que enlazaría directamente la doctrina jurisprudencial adoptada con normas constitucionales e internacionales relativas a la protección ambiental, particularmente con el art. 45 de la Constitución y el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en cuanto ambos preceptos contienen un mandato de «mejora» dirigido a los poderes públicos, de la calidad de vida en relación con el medio ambiente en el caso de la Constitución, directamente del medio ambiente en el caso de la Carta”<sup>151</sup>.

Entre otras, en la Sentencia de 30 de septiembre de 2011<sup>152</sup>, el Tribunal Supremo recuerda el plus de protección que se presenta en la actualidad y que se alza como un reto ciertamente significativo y uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la novedosa normativa medioambiental. Tras invocar nuevamente la exposición de motivos de LS/2007 y recordar la posición de la doctrina española para quien el citado cuerpo legal, lo que, en realidad, aporta “es una mayor imbricación entre urbanismo y protección del medio ambiente; una especie, digámoslo, de interiorización más profunda de los valores ambientales en la ordenación territorial y urbanística, hasta hacerlos inescindibles” (FD. Octavo), el Alto Tribunal pone en relación las zonas verdes con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, pero también con otro conjunto de preceptos con encaje en la ley estatal de suelo. Así preceptúa, en su FD. Octavo:

<sup>151</sup>. GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2016): “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVI, pp. 281-342 (p. 336-337).

<sup>152</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de septiembre de 2011, núm. rec. 1294/2008 (ECLI: ES:TS:2011:6592).

“Pues bien, desde tal consideración ---y aun siendo conscientes de que las zonas verdes son suelo urbano, que no rústico protegido--- debemos de tomar en consideración 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), sin olvidar la especial y concreta sanción que, respecto de las zonas verdes, se contiene en su 10.3 en el sentido de que “serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenanza de las zonas verdes o de espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística”. Si a ello añadimos, sobre todo, el especial régimen de utilización del suelo rural (artículo 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como las de autos ---esto es, desclasificación o descalificación de zonas verdes, sin una especial motivación--- suponen una “perturbación grave de los intereses generales” y, en consecuencia, justifican plenamente la especial exigencia procedimental de precedente cita.

El actual análisis de la cuestión relativa a las zonas verdes [...] debe, pues, partir del mensaje que, en relación con el suelo, se contiene [...] en la propia Exposición de Motivos del Texto Refundido; esto es, que “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”. Pues bien, dentro de ese suelo, escaso y no renovable, el suelo verde urbano [...] 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 orquestar, 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 [...] 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 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 suma, y nuevamente invocando al suelo como recurso limitado y no renovable, la consecución de un modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible, pasa, entre otros, y queda estrechamente relacionado con el principio medioambiental de no regresión, lo que, en palabras de la meritada Sentencia, supondría un retroceso en los avances alcanzados para su preservación.

#### 3.2.4. Límite a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento y su subordinación al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

De manera más reciente, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el límite que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible supone con respecto a la potestad de planeamiento municipal. De interés en este particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2016<sup>133</sup> en la que recogiendo su doctrina anterior sobre la discrecionalidad de la potestad para revisar o modificar el planeamiento, amplía su ámbito a la observancia de principios de “necesaria observancia, manifestados en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2, en relación con el 10.1.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, predica la meritada Sentencia.

Pues bien, en la misma, el Tribunal Supremo recuerda, en su FD. Sexto, que:

“... a propósito de esta cuestión, esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado en numerosas sentencias -como las de 9 de marzo de 2011 (recurso

<sup>133</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de junio de 2016, núm. rec. 1174/2015 (ECLI:ES:TS:2016:2480).

de casación nº 3037/2008), 14 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 5245/2003) y 28 de diciembre de 2005 (recurso nº 6207/2002)- que la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional (ius variandi), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público. Tal libertad de criterio no puede ser sustituida, en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares ni por la decisión de los órganos jurisdiccionales (artículo 71.2 de la LRJCA).

Por ello se ha insistido también en que el éxito de la impugnación que se dirija contra las manifestaciones de ejercicio de tal potestad administrativa tiene que sustentarse en una actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, ha actuado al margen de la discrecionalidad o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad y la seguridad jurídicas; o con desviación de poder; o, en fin, con falta de motivación en la toma de sus decisiones; exigencias todas ellas condensadas en el artículo 3, en relación con el 12 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, artículos por demás coincidentes con los 2 y 3 del Texto Refundido de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio”.

En el caso enjuiciado, en el que por parte del Ayuntamiento de Valga y de la propia Junta de Galicia se interpone recurso de casación frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Galicia, que estima parcialmente el recurso contencioso administrativo planteado por un conjunto de particulares frente a la Orden del Consejero de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia por la que se aprueba de forma definitiva el Plan General de Ordenación Municipal de Valga (provincia de Pontevedra), acordando la anulación de determinadas disposiciones del Plan General referidas al suelo urbanizable de uso industrial y a diversos sistemas generales viarios, el Tribunal Supremo entiende que el referido Plan General “debe ser tachado de carente de motivación sustantiva o material, así como que cabe suponerlo, por esa razón, arbitrario...” e insiste en que “... tanto el Ayuntamiento de Valga como la Junta de Galicia confunden discrecionalidad con arbitrariedad, ya que reivindicando la imposibilidad de acceder al control de la decisión discrecional”. En este contexto, el Alto Tribunal trae a colación sus propias Sentencias de 30 de septiembre de

2011<sup>154</sup> y de 20 de noviembre de 2012<sup>155</sup>, que, recogiendo otras anteriores, ponen de manifiesto:

“... Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTS de 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004 ), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003 ) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003 )---.

[...] Siendo esto así, en tales modificaciones la exigencia de la motivación y justificación de la mejora para el interés general reviste una especial exigencia, como dijimos en la STS de 16 de diciembre de 2010 (Recurso de Casación 5716/2006 ) en la que señalamos que “si el legislador dispone tan singulares requerimientos para las modificaciones que afecten a la localización o extensión superficial de zonas verdes es precisamente porque considera que la modificación puntual así cualificada, por una parte, exige una especial justificación”.

“[...] Muy recientemente en nuestra STS de 13 de junio de 2011, Recurso de casación 4045/2009, Fundamento de Derecho Décimo ---a propósito de la motivación del cambio de uso de una parte de zona verde pública a dotacional educativo para la construcción de una nueva Biblioteca Central en Sevilla---, y a la que siguieron otras SSTS respecto del mismo objeto, señalamos que “esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. 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...”.

También recuerda la necesidad de huir de motivaciones meramente formales o “huecas”, que se sustenten en el ámbito de la semántica más que en el de la realidad

<sup>154</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de septiembre de 2011, núm. rec. 1294/2008 (ECLI:ES:TS:2011:6592).

<sup>155</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de septiembre de 2012, núm. rec. 6943/2010 (ECLI:ES:TS:2012:7776).

de los intereses generales de los habitantes de un municipio, con cita en su STS de 28 de septiembre de 2012, expone:

“... Quizás se parte, en las resoluciones impugnadas en la instancia, de una premisa inexacta como es considerar que la falta de justificación en ese cambio de clasificación urbanística es un mero defecto formal que puede subsanarse “a posteriori” tras la nulidad declarada judicialmente.

Conviene reparar a estos efectos que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo pues afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Y sabido es que los trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que, en este caso, insistimos, se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio ambiente, atendida la naturaleza del cambio de clasificación realizado.

No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador, como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio ambiente...”.

Por último, la Sentencia recuerda que la importancia de la motivación en la potestad de planeamiento queda resuelta en el artículo 4 del vigente Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al indicar que “... el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses en juego”, para finalmente poner en relación los límites de la potestad de la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, así preceptúa:

“Al margen de todo ello, la ley, progresivamente, ha ido estableciendo límites a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento, en tanto éste debe subordinarse no sólo a la consecución del interés general, abstractamente considerado, sino a principios generales de necesaria observancia, manifestados en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2, en relación con el 10.1.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

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...”.

Con esta Sentencia, el Tribunal Supremo continúa esa labor interpretativa que precisa el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, fijando el límite que la discrecionalidad reconocida al planeamiento urbanístico, y en tanto subordinado a aquél, encuentra en el mismo.

#### 4. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN LOS MARCOS NORMATIVOS AUTONÓMICOS

El logro efectivo de modelos urbanos y territoriales sostenibles, sin obviar, por supuesto, su carácter transversal y la complejidad que en la práctica ello representa, tiene un aliado esencial en la apuesta decidida que en este sentido realicen las Comunidades Autónomas, en tanto son las que ostentan las competencias exclusivas en urbanismo y ordenación del territorio. Ello justifica la oportunidad que representa conocer cómo y en qué medida se recoge, y si lo hace, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en las mismas. En este sentido, dos aspectos resultan esenciales. Por un lado, poner en común el estado de situación que la cuestión presenta en la actualidad en las diecisiete Comunidades Autónomas. Por otro, estrechamente relacionado con el anterior y como medio para alcanzarlo, conocer el punto de partida: los diferentes marcos normativos autonómicos, tanto en ordenación territorial como urbanística, y la atención que los mismos prestan a la sostenibilidad, desde la propia inclusión del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como, en su caso, el desarrollo que el mismo haya podido tener.

El TRLSRU sienta las bases, establece el principio y lo concreta, pero su consecución pasa por el desarrollo que lleven a cabo las Comunidades Autónomas. Bien es cierto que con anterioridad a la incorporación formal en la LS/2007, un buen número de Comunidades Autónomas ya tenían incorporado el desarrollo sostenible en sus propias legislaciones incluso contaba con cierto desarrollo<sup>156</sup>, pero con la inclusión en la LS/2007 pasa a tener un carácter vinculante para las mismas.

<sup>156</sup>. Escenario que recoge con detalle el minucioso trabajo de LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006): *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible* ... op. cit. Precisamente, la meritada obra, constituye un antecedente de relevancia del estudio recogido en el presente trabajo.

En la actualidad, a grandes rasgos, se puede desde ya afirmar que la práctica totalidad de legislaciones autonómicas (principalmente las dedicadas al urbanismo), han incorporado el principio de desarrollo sostenible entre sus disposiciones generales, algunas, además, exigen determinados criterios de sostenibilidad bien, vinculados a determinadas clases de suelo o bien, en relación con las determinaciones de algunos instrumentos de planificación. La situación descrita es la que presentan la mayoría de Comunidades Autónomas. Sin embargo, cada vez más (y ésta es la tendencia hacia la que se observa, avanzan las normativas autonómicas) no sólo se quedan en lo anterior, sino que desarrollan criterios más precisos tendentes a materializar o hacer efectivo lo que de otra forma no deja de ser una disposición de carácter general o principio inspirador de estas políticas públicas, desarrollando cómo ha de articularse el principio de desarrollo sostenible para alcanzar, en efecto, ciudades y territorios en los que prime el mismo.

Aún de manera paulatina, todas las legislaciones autonómicas en ordenación del territorio y urbanismo incorporan, con más o menos ahínco, y con mayor o menor concreción, el principio de desarrollo sostenible como criterio general al que ha de atender el desarrollo de estas funciones públicas. El escenario es dispar, es cierto. Algunas, como se verá, se ciñen al desarrollo sostenible, tal cual, otras son precisas al referirse al desarrollo urbano sostenible, al desarrollo territorial sostenible o, en sentido propio, al desarrollo territorial y urbano sostenible. Como denominador común, su inclusión como principio u objetivo general de sus políticas territoriales y urbanísticas. En algunos casos, incluso, y aunque sin precisar criterios o estándares precisos para lograrlo, sí que se incorpora la sostenibilidad entre las determinaciones a las que han de atender determinados instrumentos. La oportunidad de comparar la situación presente en las diferentes Comunidades Autónomas, requiere un análisis adecuado que posibilite acercarnos a este complejo y, en ocasiones, dispar marco de referencia, lo que aconseja acudir a cada una de las Comunidades Autónomas de manera concreta, siguiendo unos criterios comunes que faciliten una perspectiva común por lo que se aboga en el presente trabajo.

##### 4.1. Andalucía

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), ya recogía en su redacción originaria, entre los objetivos planteados en la propia exposición de motivos, el de “Una Ley que apuesta por la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades. Una Ley que apuesta por el desarrollo

sostenible”<sup>157</sup>. En coherencia con ello, la LOUA ya enumeraba en 2002, y lo mantiene en su redacción vigente, entre los fines específicos de la actividad urbanística, “conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía” (artículo 3.1.a) de la LOUA) o “vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales” (artículo 3.1.b) de la LOUA). De igual forma, la sostenibilidad está presente entre los fines específicos de la ordenación urbanística a establecer en los instrumentos de planeamiento, para lo que fija que habrán de incorporar los “objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje” (artículo 3.2.h) de la LOUA).

La LOUA parece, de esta forma, adelantarse a ciertos criterios que con el paso de los años se han ido paulatinamente implementando y que enfatizan en la importancia que representa el criterio de la sostenibilidad en la concreción de los modelos urbanos. En particular, la sostenibilidad constituye un criterio determinante en la innovación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, la cual tendrá que realizarse mediante su revisión, no bastando la modificación, por trascender el ámbito de la actuación, cuando, a efectos de la sostenibilidad determine, por sí misma o en unión de las aprobadas en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al 25% de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos, descontando los suelos urbanos no consolidados que constituyan vacíos relevantes<sup>158</sup>.

También la sostenibilidad se instituye en criterio determinante a efectos de la clasificación del suelo como no urbanizable o urbanizable en su categoría de no sectorizado. A estos efectos, la LOUA, en su artículo 46.1., habilita al Plan General de Ordenación Urbanística a adscribir como suelo no urbanizable, entre otros, aquéllos en que la transformación del mismo sea impropio atendiendo a razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales de municipio. De

<sup>157</sup>. En particular, se refiere de manera general y con carácter expreso a “El uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos, también, de esta Ley. Tales principios son instrumentados a lo largo de su texto, desde el objeto y contenidos básicos de los planes urbanísticos, a la clasificación de los suelos, o a la tipificación de las infracciones y sanciones. En el litoral, junto a otras determinaciones, se garantiza el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección cuando estén incluidos en ámbitos que se pretendan urbanizar”.

<sup>158</sup>. De conformidad con el artículo 17.4. de la LOUA, se entienden por tales aquellos que identifique el Plan General de Ordenación Urbanística “... como sectores las superficies de suelo urbano no consolidado que, sin perjuicio de esta clasificación, tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación mediante Planes Parciales de Ordenación conforme a las determinaciones establecidas en esta Ley”.

similar manera, a tenor del artículo 47.c) de la LOUA, el Plan General de Ordenación Urbanística, y en su caso el Plan de Ordenación Intermunicipal, adscribirá como suelo urbanizable no sectorizado, los suelos de esta clase no incluidos en sus categorías de ordenado o sectorizado, atendiendo a las características estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible. Cuestión que se ha de poner en adecuada relación con la previsión del artículo 12.3.a) de la LOUA que establece, precisamente, para el cambio de categoría de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, la necesidad de que el correspondiente Plan de Sectorización<sup>159</sup> valore la ordenación contenida en el mismo atendiendo, entre otros aspectos, a la coherencia de sus determinaciones con las estrategias globales regionales y municipales para la utilización racional y sostenible del suelo.

En efecto, la LOUA únicamente menciona la sostenibilidad en relación con el suelo clasificado como urbanizable, en su categoría de no sectorizado. Tanto en el artículo 47.c), al referirse a las distintas categorías del suelo urbanizable, señala que el “suelo urbanizable no sectorizado, integrado por los restantes terrenos adscritos a esta clase de suelo. Esta categoría deberá tener en cuenta las características naturales y estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible”, como en su artículo 12.3.a), al regular la figura de los Planes de Sectorización, para los que se establece la necesidad de que valoren su ordenación atendiendo a “la coherencia de sus determinaciones con las estrategias globales regionales y municipales para la utilización racional y sostenible del suelo”.

Por su parte, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), no acoge expresamente el concepto de desarrollo sostenible, pese a lo cual, entre los objetivos específicos que atribuye a la ordenación territorial, en coherencia con la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio, aboga por la articulación territorial de la Comunidad Autónoma y una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades del territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, todo ello, en aras a la consecución de un desarrollo equilibrado.

<sup>159</sup>. Conforme a la LOUA, en su artículo 12, los Planes de Sectorización son aquellos que tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los Planes Generales de Ordenación Urbanística y complementando la ordenación establecida por éstos.

#### 4.2. Asturias

También la legislación asturiana, que conjuntamente desarrolla su competencia legislativa en urbanismo y en ordenación del territorio, a través del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTUA), recoge el desarrollo sostenible en el marco de sus disposiciones generales. En primer lugar, en su artículo 1, al regular el objeto de la propia norma, enumera en su letra c) “regular la actividad urbanística, en el marco de una ordenación del territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible”. En segundo lugar, y en coherencia con lo anterior, al precisar en su artículo 4 los fines de la actividad urbanística, “en desarrollo de los principios rectores enunciados en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución”, señala en la letra f) el de “vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de todos los elementos culturales y medioambientales”.

No contiene otras referencias expresas a la sostenibilidad como criterio a tener en cuenta en el desarrollo de sus políticas urbanísticas y territoriales y tampoco incorpora el concepto, a efectos de la ley, de desarrollo sostenible o su imbricación en los modelos a desarrollar.

#### 4.3. Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón, al igual que Andalucía, regula en cuerpos legislativos diferentes sus competencias en urbanismo y en ordenación del territorio, lo que obliga a acudir a ambas para conocer el grado de compromiso y la imbricación que la cuestión relativa al desarrollo sostenible presenta en Aragón en estas dos políticas públicas.

En primer lugar, el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA), es el marco legislativo de referencia en la materia de esta Comunidad Autónoma. Con carácter general y también en el marco de sus disposiciones generales, al enunciar los principios conforme a los que se ha de desarrollar la actividad urbanística, en el artículo 3, el TRLUA recoge como primero de ellos el principio de desarrollo sostenible. De esta forma, Aragón, incorpora en sentido propio el principio que enuncia como “desarrollo sostenible, armonizando el uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando la eficiencia energética”. Lo que pone en relación con los propios objetivos que atribuye a la actividad

urbanística, en el marco de los principios que establece. De esta manera, en los apartados a) y b) del artículo 4 del TRLUA, se apuesta, respectivamente, por “lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el fin fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Aragón” y “vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales”.

Pero, además, también se relaciona la sostenibilidad con la propia ordenación urbanística establecida a través de los instrumentos de planeamiento, de manera similar a la previsión contenida en el marco andaluz. En este sentido, el artículo 4.2.g) del TRLUA, encomienda, como objeto de la misma “la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio y la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje y la integración de los cursos de agua existentes, así como la presencia de arbolado en los viales y plazas adecuados”.

El TRLUA va un paso más allá y establece la necesidad de que el Plan General de Ordenación Urbana concrete el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, incorporando las determinaciones de ordenación estructural y ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, conforme a determinados criterios. Criterios que se precisan en el propio artículo 39.1.a) del TRLUA: adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. Para su logro, establece la obligación de que el instrumento urbanístico general incorpore un estudio territorial, urbanístico, ambiental y social específico de los nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos que prevea, justificando su implantación y analizando su viabilidad teniendo en cuenta el posible incremento de la capacidad de las redes y servicios urbanísticos prestados por las diferentes Administraciones públicas. Asimismo, en la definición del modelo de ocupación del suelo se deberá tener en cuenta la situación de la oferta y la demanda de los usos planificados para su implantación en el municipio y su entorno; establecer un horizonte temporal de gestión que, en su defecto, será de veinte años; precisar acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes de forma que se garantice un adecuado desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos.

La importancia de la incorporación al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural de los principios de desarrollo y movilidad sostenibles, equilibrio y cohesión territorial, así como la correcta organización del desarrollo urbano, es de tal entidad que se integra dentro de lo

que el TRLUA denomina motivos de alcance supralocal<sup>160</sup> los cuales, junto a los motivos de legalidad<sup>161</sup>, constituyen los únicos motivos previstos en el TRLUA para denegar la aprobación definitiva de un Plan General de Ordenación Urbana.

Por otro lado, también los criterios de sostenibilidad están presentes en los Programas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico, instrumentos previstos por el TRLUA para coordinar la aprobación y gestión del planeamiento urbanístico de los municipios que constituyan su ámbito para alcanzar objetivos de alcance supralocal acordes con los instrumentos de ordenación del territorio y los planes o programas estatales o autonómicos que afecten a su territorio. En este sentido, el artículo 95 del TRLUA al establecer las determinaciones de este instrumento, fija en su letra f), los criterios de sostenibilidad ambiental del territorio.

El desarrollo sostenible en relación con la ordenación territorial también está presente en el marco legislativo aragonés. El Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (TRLOTA), al enunciar los objetivos de la ordenación del territorio, señala expresamente en su artículo 2.b) “promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico”.

Aragón, incorpora propiamente el concepto de desarrollo territorial sostenible a la planificación territorial, para ello encomienda a la Estrategia de Ordenación

<sup>160</sup>. El artículo 49.3. del TRLUA, establece como motivos de alcance supralocal, los siguientes:

- a) La incorporación al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural de los principios de desarrollo y movilidad sostenibles, equilibrio y cohesión territorial y correcta organización del desarrollo urbano.
- b) El respeto y las reservas de espacios necesarios para las infraestructuras y restantes elementos supra-locales que vertebran el territorio y las infraestructuras locales resultantes de la ordenación estructural.
- c) La compatibilidad con los riesgos preexistentes, de conformidad con los mapas e indicadores de riesgos.
- d) La adecuación a los instrumentos de ordenación territorial y de protección ambiental vigentes.
- e) La coherencia del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural con las políticas de vivienda, medio ambiente, patrimonio cultural, sanitaria y educativa de la Comunidad Autónoma o con aquellas otras que, como consecuencia de los desarrollos previstos, exigiessen la programación de inversiones estatales o autonómicas de carácter extraordinario para la dotación de servicios a los ámbitos urbanizados en ejecución del planeamiento.

<sup>161</sup>. Son motivos de legalidad, conforme preceptúa el artículo 49.4. del TRLUA, los siguientes:

- a) El cumplimiento de normas legales y reglamentarias de rango superior y de instrumentos de ordenación prevalentes o de rango superior.
- b) La tramitación del planeamiento urbanístico.
- c) La documentación del planeamiento urbanístico.
- d) La interdicción de la arbitrariedad.

Territorial de Aragón la finalidad de determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, así como las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido<sup>162</sup>. De hecho, el documento del modelo territorial de la Estrategia Territorial de Aragón, documento sustantivo que integra el instrumento de planificación territorial autonómico<sup>163</sup>, debe incorporar, de conformidad con el artículo 18.3.a) del TRLOTA, el modelo de ordenación y desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma comprensivo de los componentes enumerados en el artículo 18.2.a), esto es: población, medio natural, sistema de asentamientos, vivienda, actividades económicas, infraestructuras, servicios públicos y equipamientos, patrimonio cultural y ambiental, paisaje, régimen urbanístico del suelo, organización político-administrativa, contexto territorial y movilidad.

#### 4.4. Baleares

Los territorios insulares constituyen en el contexto español, dos de las Comunidades Autónomas que mayor y más temprana atención han prestado no ya a la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en sus políticas urbanísticas y territoriales sino, además, a la adopción propiamente del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible. Claro ejemplo, Baleares, que en el año 2008 promulgó la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Illes Balears, a la que sucedería sólo cuatro años después, la Ley 2012/7, de 13 de junio, de medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible<sup>164</sup> y la posterior Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears (LUIB).

En el marco urbanístico, la LUIB, acoge en sus disposiciones generales que las competencias urbanísticas deben garantizar, conforme al interés general, dos objetivos: mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y un desarrollo sostenible. Objetivos que define como estructurantes de las políticas urbanísticas que implican la utilización racional, responsable y solidaria de los recursos naturales limitados, entre otros, el territorio, armonizando los requerimientos de la economía, la ocupación, el bienestar y la cohesión social, la igualdad de oportunidades y el trato de mujeres y hombres, los nuevos usos del tiempo, la salud, la seguridad de las personas, la cultura, la identidad y el patrimonio, y la protección del medio

<sup>162</sup>. Artículo 17 del TRLOTA.

<sup>163</sup>. El artículo 18 del TRLOTA establece los documentos que integran la Estrategia Territorial de Aragón: memoria, documento de modelo territorial, normas y documento resumen.

<sup>164</sup>. Cuyas disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y novena, junto a la disposición transitoria primera, fueron derogadas por la disposición derogatoria única de la LUIB.

ambiente, contribuyendo a la prevención y a la reducción de la contaminación. Pero además, tiene muy presente los preceptos constitucionales que amparan el desarrollo sostenible cuando señala que “la actividad de ordenación urbanística deberá ser siempre motivada, deberá expresar los intereses generales a los que sirve y se regirá por los principios rectores de la política social y económica que establecen los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, el artículo 12 y el título II del Estatuto de Autonomía, y por los que definen esta ley en relación a cada ámbito específico de actuación y demás normativa aplicable”<sup>165</sup>.

De igual forma, y en referencia propia al principio de desarrollo sostenible, en el artículo 3, al regular las finalidades y atribuciones de la actividad urbanística, la LUIB insiste en que las políticas públicas relativas a la regulación, la ordenación, la ocupación, la transformación y el uso del suelo, tendrán como finalidad común la utilización de este recurso de acuerdo con el interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los objetivos específicos que les atribuyan las leyes. Además, en el apartado 2 del artículo 3, insiste en que, en virtud del principio de desarrollo sostenible, estas políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales y armonizar los requerimientos de la economía, la ocupación, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas, y la protección del medio ambiente, además de contribuir a otros tantos aspectos que también precisa el precepto<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> Artículo 2.1. de la LUIB.

<sup>166</sup> En particular, en el artículo 3.2. de la LUIB, se señalan los siguientes:

- a) Materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal, racionalizando las previsiones de la capacidad de población y priorizando la compleción, la conservación, la reconversión y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, así como 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. En este sentido, se evitará la creación de nuevos núcleos de población y se preservarán del desarrollo urbanístico los espacios más valiosos y las zonas de riesgo.
- b) Asumir y concretar los objetivos y principios establecidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- c) 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.
- d) Proteger, de manera adecuada a su carácter, el medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o no idóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística.
- e) Llevar a cabo la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
- f) Trabajar para la prevención y la minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.
- g) Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta la capacidad de crecimiento insular limitada, la escasez de recursos hídricos y la limitación del suelo fértil.
- h) Subordinar los usos del suelo y de las construcciones, sea cual sea su titularidad, al interés general que define la presente ley y, por derivación, a la planificación urbanística.
- i) Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo y los usos y las formas de aprovechamiento, de acuerdo con su función social y de utilidad pública.

Incluso, el desarrollo sostenible, prevalece entre otros criterios interpretativos que ante las dudas por imprecisiones o contradicciones en las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística puedan tener lugar<sup>167</sup>. También relevante que entre la documentación que integra los instrumentos de planeamiento, el artículo 34.5. de la LUIB, atribuya a la memoria justificativa, como contenido mínimo, hacer especial mención a la sostenibilidad ambiental, económica y social de la propuesta. En concreto, y para el caso de Planes Generales, de conformidad con el artículo 39.2.c) de la LUIB, el documento de memoria informativa y justificativa<sup>168</sup>, entre otros aspectos, recogerá “los objetivos de la ordenación estructural del plan, el análisis de las diversas alternativas que se prevén y la justificación y la descripción del modelo elegido”, a partir de cuestiones como la clasificación del suelo o la observancia del objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.

En el marco de la ordenación territorial, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (LOTIB), no se refiere en sentido propio a la imbricación del desarrollo sostenible en las políticas territoriales, sus escasas referencias a la sostenibilidad están centradas en el uso sostenible del territorio. Ello a pesar de

j) Evitar la especulación del suelo y garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, una previsión de dotaciones y equipamientos urbanos adecuada y el acceso a una vivienda digna. El suelo vinculado a uso residencial estará al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, un domicilio libre de inmisiones contaminantes y en un entorno seguro, saludable y universalmente accesible. Asimismo, favorecerá la cohesión social, mediante la regulación del uso del suelo de forma que se fomente la convivencia equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.

k) Reconocer y garantizar una distribución justa de beneficios y las cargas que deriven del planeamiento urbanístico entre los que intervengan en la actividad de transformación y edificación del suelo, en proporción a sus aportaciones.

l) Asegurar y hacer efectiva una participación adecuada de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los organismos públicos y, en su caso, de los particulares, en los términos que establecen la presente ley y la legislación estatal que sea aplicable.

m) Atender al principio de accesibilidad universal y fomentar la movilidad sostenible en general, mediante la reducción de necesidades de movilidad, favoreciendo la movilidad eléctrica y no motorizada, así como la implantación de sistemas de transporte público colectivo.

n) Tener en cuenta en el desarrollo de los núcleos poblacionales la perspectiva de género.

o) Valorar las funciones agrarias, ganaderas, forestales, territoriales, ecológicas y paisajísticas de las áreas rurales.

p) Considerar los efectos paisajísticos en toda actuación urbanística.

q) La protección patrimonial, con la reutilización de los inmuebles y espacios de los centros históricos y del patrimonio cultural como estrategia fundamental en la rehabilitación de estos elementos y el mantenimiento de la estructura urbana.

r) Promover la eficiencia energética en la elección de los emplazamientos y la ordenación, así como favorecer el autoconsumo energético y la implantación de energías renovables.

<sup>167</sup> Así lo establece expresamente el artículo 10 de la LUIB “Interpretación de las determinaciones de los instrumentos”.

<sup>168</sup> De conformidad con el artículo 38 de la LUIB, los Planes Generales se formalizarán mediante los siguientes documentos: memoria informativa y justificativa del plan; planos de información y de ordenación urbanística del territorio; normas urbanísticas generales; estudios económicos (estudio económico-financiero, informe de sostenibilidad económica y memoria de viabilidad económica); y la documentación medioambiental que exija la legislación sectorial.

que el primer párrafo de su exposición de motivos, predica literalmente que “La preocupación para conseguir un desarrollo sostenible que procure el bienestar de la población y la preservación de los recursos naturales ya estaba presente el año 1987, cuando el Parlamento de las Illes Balears aprobó la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Illes Balears, que preveía el establecimiento de una serie de instrumentos encaminados, como dice la exposición de motivos, a «la realización de una política territorial realmente coordinada e integrada», para dar cumplimiento a los objetivos que establece la Carta europea de la ordenación del territorio y que aquella Ley ya recogía”. Formalmente, la sostenibilidad se reduce a la previsión que deben contener, entre sus determinaciones, los instrumentos de planificación territorial, a la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, en coherencia, como señala la propia exposición de motivos, con la Carta Europea de Ordenación del Territorio. En particular, así lo establece al regular el contenido de las Directrices de Ordenación Territorial en el artículo 6 de la LOTIB y para los Planes Territoriales Insulares cuyo artículo 9, señala como determinación que ha de contener el instrumento “los criterios básicos relativos al uso sostenible de los recursos naturales”. De similar forma, para los Planes Directores Sectoriales, el artículo 12, letra j) de la LOTIB, señala entre su contenido mínimo, las “medidas encaminadas a minimizar el impacto de las infraestructuras sobre el medio y a conseguir un uso sostenible de los recursos naturales”.

#### 4.5. Canarias

Canarias opta por desarrollar sus competencias legislativas en urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, de manera conjunta, lo que lleva a cabo a través de la Ley 4/2017, de 3 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC). Su apuesta por un desarrollo sostenible para las islas queda plasmada en el propio preámbulo de la LSENPC, al señalar los objetivos y principios rectores de la misma. Así, parte de recordar que la misma “se fundamenta en el principio constitucional de desarrollo sostenible como criterio rector del entendimiento de las reglas que establece, de las normas reglamentarias que la desarrollen y, sobre todo, como principio que debe guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las islas”. A partir de dicha formulación, clarifica que el entendimiento del que parte consiste, por un lado, en facilitar la actividad económica y social de los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables y, por otro y en paralelo, mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas, bien por sus valores naturales (espacios naturales, suelos rústicos), bien por su funcionalidad para asegurar la sostenibilidad de aquel desarrollo (compacidad de lo urbano, restricción de los suelos turísticos). Éste es, en síntesis, como recoge en su preámbulo, el entendimiento del que parte la LSENPC.

El desarrollo sostenible como tal ocupa un lugar destacado en el articulado de la LSENPC, dando título al artículo 3, en el marco del capítulo II “Principios” del título I. Significativo en la medida en que precisa este principio en cuanto inspirador del cuerpo legal. Acogiendo casi en su tenor literal el concepto de desarrollo sostenible, el apartado 1, del artículo 3 establece que “Las intervenciones, tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario preservarán y cuidarán sus valores naturales y la calidad de sus recursos, de modo que permitan su uso y disfrute responsable por las generaciones presentes sin mermar la capacidad de las generaciones futuras”. Para ello establece, en los apartados 2 y 3 del mismo precepto, dos mandatos directos a las Administraciones públicas que, por un lado, “diseñarán y aplicarán políticas activas encaminadas a la preservación de los valores y recursos existentes, a la rehabilitación de los espacios y recursos degradados y al fomento de las tecnologías que contribuyan a esas metas y, además, a mitigar el impacto de la huella de carbono” y, por otro, “velarán en sus actuaciones por el uso eficiente y la reducción del consumo de recursos naturales, en especial del suelo”.

A su vez, enumera en el artículo 3.4., un conjunto de principios a los que deben atenerse las intervenciones públicas, en cuanto afecten al medioambiente: precautorio y de incertidumbre; preventivo; de impacto mínimo; de equidad intra e intergeneracional<sup>169</sup>. Por su parte, en el artículo 3.5., se concreta que, el ejercicio de las potestades públicas y de la actividad de los particulares en relación con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medioambiente, de igual forma, debe ejercerse siempre con arreglo al principio de desarrollo sostenible. Y es aquí donde la ley canaria precisa qué ha de entenderse por el mismo, definiéndolo como la “utilización racional de los recursos de manera que se garantice la compatibilidad entre crecimiento y progreso económico y preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos, culturales y etnográficos, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras”. Incluso,

<sup>169</sup>. De manera precisa, el artículo 3.4. de la LSENPC, detalla el conjunto de principios a los que deben atenerse las intervenciones públicas, en cuanto afecten al medioambiente:

- a) Principio precautorio y de incertidumbre. Las decisiones que afecten a la conservación del medioambiente deberán ser pospuestas cuando no se conozcan con suficiente detalle sus consecuencias en cuanto a los posibles daños irreversibles sobre los elementos autóctonos y otros merecedores de protección.
- b) Principio preventivo. Las decisiones para anticipar, prevenir y atacar las causas de la disminución de sostenibilidad o sus amenazas tendrán prioridad sobre las que tengan por objeto restaurar con posterioridad los impactos causados al medioambiente.
- c) Principio de mínimo impacto. Las actividades más desfavorables para la preservación del medioambiente, que no puedan ser evitadas, deberán ubicarse en los lugares donde menos impacto produzcan y desarrollarse de la manera menos perjudicial posible.
- d) Principio de equidad intra e intergeneracional. Se deberá velar para que la utilización de los elementos del medioambiente se haga de forma sostenible, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. A la hora de valorar los recursos naturales deberán considerarse no solo las sociedades contemporáneas, sino también las generaciones futuras.

el propio precepto, en su apartado 7, señala acciones para su consecución, como el fomento de la custodia del territorio, a través de la realización de estrategias y actuaciones que impliquen a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos o la promoción de tales comportamientos mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Además de la detallada regulación que hace del principio de desarrollo sostenible, la LSENPC, remite en sentido propio al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible de la legislación estatal básica, al que debe atender la intervención sobre el suelo y su ordenación, en todo caso.

La apuesta canaria por el desarrollo sostenible, además de como principio recogido en sus disposiciones generales, tendencia generalizada en los diferentes marcos autonómicos, se concreta en otros preceptos de su articulado. Es el caso, de la regulación de los propios instrumentos. A modo de ejemplo, a las Directrices de Ordenación<sup>170</sup>, le encomienda articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado ambiental, territorial y paisajístico de la Comunidad Autónoma, cuestión que concreta al regular su contenido y prever que han de “articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias”<sup>171</sup>. También a los Planes Insulares de Ordenación<sup>172</sup>, les atribuye, entre otros fines, el de “proteger el desarrollo sostenible de la isla, a través de la distribución equilibrada de los usos y la previsión de los sistemas generales y equipamientos de transcendencia supramunicipal”<sup>173</sup>, en coherencia con ello, y al igual que con las Directrices de Ordenación, fija determinaciones concretas que los Planes Insulares de Ordenación deben contener para conseguirlo. Es el caso, en relación con las determinaciones sobre régimen urbanístico del suelo, de la delimitación de zonas del territorio de cada isla que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla<sup>174</sup>, o la identificación, en las zonas reservadas para el desarrollo turístico, de aquellas zonas o núcleos de las mismas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos ni residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados de

<sup>170</sup>. Reguladas en el artículo 87.2. de la LSENPC, las Directrices de Ordenación se instituyen en el instrumento de ordenación territorial estratégica de Canarias, siendo marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación

<sup>171</sup>. Artículo 89 de la LSENPC.

<sup>172</sup>. El artículo 94.2. de la LSENPC señala su objeto, establecer “la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible”.

<sup>173</sup>. Artículo 95.1.b) de la LSENPC.

<sup>174</sup>. Artículo 99.1.a) de la LSENPC.

acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación turística y urbanística aplicable<sup>175</sup>. De similar forma, para los instrumentos de planeamiento urbanístico también se recoge. Así las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico, deben incorporar criterios de sostenibilidad y de eficiencia energética a contemplar por el planeamiento.

Por último, destacar tres cuestiones de la LSENPC que requieren especial mención. En primer lugar, y en relación con la elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico, en la fase de documento de avance (conformado por varias alternativas de ordenación), una vez sometido a información pública y consulta de las Administraciones públicas cuyas competencias pudieran resultar afectadas, y a la vista de dichos trámites, se elabora un documento que será el que someta a aprobación inicial y en el que se seleccione la alternativa que resulte más equilibrada desde la perspectiva del desarrollo sostenible, ponderando los aspectos sociales, territoriales y ambientales<sup>176</sup>. En segundo lugar, entre las causas de modificación de los instrumentos de ordenación previstas por la LSENPC, que distingue entre modificación sustancial o modificación menor, “el cumplimiento de criterios de sostenibilidad, cuando las actuaciones de urbanización, por sí mismas o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, conlleven un incremento superior al 25% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”, es una de las tres causas que justifican la modificación sustancial. En tercer lugar, recoge lo que el texto legal denomina “corresponsabilidad y colaboración en la sostenibilidad territorial”, y lo articula a través de tres figuras: colaboradores con el medioambiente y la sostenibilidad territorial<sup>177</sup>, colaborador con el medio físico<sup>178</sup>

<sup>175</sup>. Artículo 100.2. de la LSENPC.

<sup>176</sup>. Así se prevé expresamente al regular los procedimientos de elaboración y tramitación de las Directrices de Ordenación (artículo 93 de la LSENPC), de los Planes Insulares de Ordenación (artículo 103 de la LSENPC), los Planes Generales de Ordenación (artículo 144 de la LSENPC). Incluso la elección de la alternativa más equilibrada desde la perspectiva del desarrollo sostenible, también se prevé en la tramitación de los Planes Parciales de Ordenación y los Planes Especiales (artículo 147.5. de la LSENPC).

<sup>177</sup>. Regulado en el artículo 193 de la LSENPC, la figura de los colaboradores con el medioambiente y la sostenibilidad territorial se crea al objeto de fomentar la corresponsabilidad en la custodia, protección y mejora del medio territorial y físico, así como con el fin de impulsar el compromiso y la participación de la ciudadanía y de entidades públicas y privadas con la sostenibilidad.

<sup>178</sup>. Prevista en el artículo 194 de la LSENPC, la figura del colaborador con el medio físico se define como la de aquellas personas físicas o jurídicas que, siendo propietarias u ostentando título suficiente que les legitime para el uso o explotación de los terrenos incluidos en las categorías de suelo rústico recogidas en las letras a) y b) del artículo 33.1. de la LSENPC, esto es, ostentar dicha categoría bien por estar excluidos de transformación por la legislación de protección o policía de los bienes de dominio público natural, bien por estar sujetos a algún régimen de protección en virtud de legislación específica, en especial la relativa a medioambiente, paisaje, montes, actividades agropecuarias y similares, espacios naturales protegidos, fauna y flora y patrimonio histórico de Canarias, condicionen el ejercicio legítimo de las actividades económicas que pueden desarrollarse en su precio, aun en detrimento de la rentabilidad de su explotación, en virtud de su compromiso con la conservación, protección y mejora del medioambiente, de los hábitats y de los recursos naturales, así como de las especies que los habitan.

y protector del medio territorial de Canarias<sup>179</sup>, en definitiva, crea figuras concretas para promover el compromiso activo de la ciudadanía, tanto propietaria como no propietaria de suelo, con el territorio y la preservación de los valores presentes en el mismo.

#### 4.6. Cantabria

Cantabria desarrolla conjuntamente sus competencias en urbanismo y ordenación territorial en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTUC). A diferencia de otras Comunidades Autónomas donde es una regla casi generalizada, no se incorpora expresamente el principio de sostenibilidad como informador de la actividad urbanística o territorial de la misma, en relación a los objetivos o fines de este cuerpo legal.

La única referencia expresa al principio de desarrollo sostenible que contiene la LOTUC, se establece al regular el contenido del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, instrumento previsto por la misma para planificar desde el punto de vista territorial el conjunto autonómico. De esta forma, el artículo 12, letra e) de la LOTUC, atribuye al Plan Regional, entre otros, la “formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible”. La capacidad de acogida territorial, incorporada por el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria<sup>180</sup>, se instituye en mecanismo orientado a limitar el crecimiento, atendiendo precisamente a criterios de sostenibilidad del territorio.

#### 4.7. Castilla-La Mancha

El marco legal de referencia en Castilla-La Mancha en urbanismo y ordenación del territorio viene dado por el 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 (TRLOTUCM). De manera

<sup>179</sup>. Contemplado en el artículo 195 de la LSENPC, esta figura se conceptúa como el de las personas físicas o jurídicas que se comprometen a aportar recursos de todo tipo y a colaborar con las Administraciones competentes en actuaciones y proyectos de naturaleza territorial y ambiental, y que se inscriban como tales, de manera voluntaria, en el Registro de Colaboradores con el Medio Ambiente y la Sostenibilidad Territorial.

<sup>180</sup>. La propia LOTUC, en su disposición adicional cuarta, introduce la figura del Plan de Ordenación del Litoral, como instrumento equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial en la zona costera. En virtud de tal atribución, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, aprobado en 2004, se equipara a todos los efectos al Plan Regional para el referido ámbito costero cántabro.

análoga a Cantabria, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible no se recoge entre las disposiciones generales que han de inspirar el desarrollo de estas competencias en Castilla-La Mancha.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la única referencia en relación al desarrollo sostenible, venía dada en el TRLOTUCM al regular el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, a los que además de los destinos propios que le asigna, les posibilita su destino a usos de interés social para la “creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible”. Sin embargo, de manera muy reciente, Castilla-La Mancha, siguiendo el camino emprendido por otras Comunidades Autónomas, ha optado por incorporar determinaciones concretas que, dirigidas al conjunto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística previstos en el cuerpo legal, se instituyen en objetivos concretos para alcanzar el ansiado desarrollo sostenible en los modelos territoriales y urbanos.

Mediante la modificación operada en el 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 (TRLOTUCM), por la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas<sup>181</sup>, incorpora un nuevo precepto, el artículo 14 bis, dedicado como su rúbrica indica a las “determinaciones sobre desarrollo urbano sostenible”.

De esta forma, el TRLOTUCM, opta por incorporar un conjunto de determinaciones comunes dirigidas a todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que regula<sup>182</sup>, estableciendo el mandato de que han de cumplir el principio general de preservar el conjunto de los recursos de la tierra, así como los principios y objetivos contenidos en la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

Estas determinaciones para el desarrollo sostenible las concreta en seis cuestiones: crecimiento compacto de los núcleos de población; interacción entre los ámbitos urbano y rural; protección, gestión, ordenación y fomento del paisaje; actuaciones dirigidas a la mejora de la eficiencia energética; determinaciones dirigidas al diseño urbano y de espacios públicos; y accesibilidad sostenible.

<sup>181</sup>. DOCM núm. 38, de 25/02/2021. Vigente desde el 17/03/2021.

<sup>182</sup>. De conformidad con el artículo 14 del TRLOTUCM, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en Castilla-La Mancha, vienen dados por los siguientes instrumentos:

- Las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento.
- Las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización.
- Los Planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En primer lugar, en relación con el fomento del crecimiento compacto de los núcleos de población, el TRLOTUCM, plantea:

- Crecimiento urbano orientado a completar las tramas urbanas existentes, con prioridad sobre los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos especialmente en lo que se refiere a los ámbitos residenciales.
- Priorización de la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbana, con especial atención a la cohesión social, a los espacios urbanos degradados y vulnerables y a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación, reutilización y puesta en actividad de los inmuebles abandonados o infrautilizados.
- Propiciar diseños urbanos que eviten, en la medida de lo posible, los desplazamientos superiores a 15 minutos a pie o en bicicleta desde las nuevas áreas residenciales a los servicios y dotaciones básicas, públicas y privadas, entendiendo por éstos los destinados a educación obligatoria, atención sanitaria primaria, mercados, comercios generalistas, etc.

En segundo lugar, como determinación para lograr la mejor interacción entre los ámbitos urbano y rural, procurando su más amplio desarrollo para fomentar la implantación de actividades acordes con su naturaleza y características como las destinadas al sector primario, al turismo rural o a la generación de energías renovables, entre otras.

En tercer lugar, aboga por favorecer la protección, gestión, ordenación y fomento del paisaje, remitiéndose a la normativa vigente en cada momento.

En cuarto lugar, determina diseñar las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, fomentando una serie de aspectos en el marco de los principios de la economía circular, en concreto:

- El uso de las energías renovables técnica y económicamente viables y el correcto tratamiento de los aspectos bioclimáticos, así como la mejora de los espacios públicos a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento.
- La introducción de instalaciones de energías renovables, equilibrando y reduciendo el impacto de las fuentes de energías no renovables.
- En las nuevas construcciones, se procurará la correcta orientación para beneficiarse de factores naturales como los efectos del soleamiento y el régimen de los vientos.

- En las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética. Los aumentos de volumen o superficie construida, afectando incluso a regulaciones tales como las relativas a alineaciones, fondo edificable, etc., así como las ocupaciones de cubiertas y otros elementos comunes de la edificación que deriven de la realización de obras de mejora energética, no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros.

En quinto lugar, establecer determinaciones sobre el mejor diseño urbano y de espacios públicos, en pos de una mayor y más eficiente movilidad sostenible y con especial atención a la diversidad funcional. A tal efecto, le atribuye al planeamiento urbanístico que tendrá como especiales destinatarios tanto a los menores como a las personas de la tercera edad, integrará la perspectiva de género y establecerá políticas de movilidad sostenible comprendiendo criterios de movilidad peatonal y ciclista, el concepto de seguridad vial en el diseño de los espacios públicos, así como una adecuada accesibilidad de los ciudadanos al transporte público y colectivo y demás sistemas de transporte de bajo impacto.

En sexto y último lugar, el TRLOTUCM apuesta como determinación por favorecer la accesibilidad universal, y en concreto para su logro plantea:

- El planeamiento urbanístico general procurará mejorar la accesibilidad en construcciones y espacios públicos, mediante la supresión de barreras arquitectónicas y la instalación de ascensores, rampas, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes.
- La ocupación de superficies de dominio público, espacios libres u otras dotaciones públicas, cuando sea indispensable para la instalación de ascensores, rampas, aparcamientos adaptados u otros servicios comunes legalmente exigibles o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, será causa de utilidad pública para cambiar su clasificación y calificación, así como, en su caso, para su desafectación y posterior enajenación a la comunidad de propietarios o, en su caso, a la agrupación de comunidades, siempre que se quede asegurada la funcionalidad de los espacios públicos resultantes. No obstante, la Administración que lo hubiera desafectado será titular de un derecho de reversión al dominio público, con ocasión de la sustitución edificatoria de la finca o fincas que requiriesen la ocupación de la superficie de dominio público en el caso de que hubiera desaparecido dicha necesidad. Dicho derecho de reversión se hará constar en el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.

- La ocupación de suelo, subsuelo y vuelo por ascensores, rampas, aparcamientos adaptados u otras actuaciones vinculadas a la accesibilidad y supresión de barreras legalmente exigibles o previstas en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no será tenida en cuenta a efectos del cumplimiento de las limitaciones de edificabilidad, altura, volumen, alineaciones, fondo edificable o distancias mínimas.

Por su parte, el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, Reglamento de Planeamiento, es el que al desarrollar los instrumentos de ordenación territorial, atribuye a los Planes de Ordenación del Territorio<sup>183</sup>, en el artículo 9, letra a), entre otros tantas funciones, la de “establecer los objetivos y criterios de coordinación general para la formulación del planeamiento municipal y, en especial, los dirigidos a la consecución de un equilibrio del sistema urbano, la adecuación de las reservas de suelo urbanizable (SUB) en función de la lógica de su transformación desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la ordenación racional del suelo rústico (SR)”.

#### 4.8. Castilla y León

Castilla y León desarrolla su competencia legislativa en urbanismo a través de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCL). En el artículo 4, al regular la actividad urbanística pública, se remite expresamente a “los principios constitucionales de la política económica y social, desarrollados en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, señalando que, en aplicación de los mismos, su actividad urbanística pública se orientará a la consecución de objetivos como “establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible” que favorezca, entre otros, “el desarrollo territorial y urbano equilibrado y solidario, basado en el uso racional de los recursos naturales y orientado a la articulación e integración del término municipal a escala de Castilla y León, de España y de la Unión Europea”.

Particular mención requiere la prontitud con que Castilla y León apuesta por conjugar sostenibilidad y urbanismo. En su redacción originaria<sup>184</sup>, la LUCL aboga, como “novedad singular”, como adelanta en su exposición de motivos, por definir criterios dirigidos a todos los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre sostenibilidad, junto a otros estrechamente relacionados con el mismo,

<sup>183</sup>. Conforme al artículo 7 del Reglamento de Planeamiento, los Planes de Ordenación del Territorio son instrumentos de planificación física del territorio que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, tienen por objeto bien la ordenación integral, bien la de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran.

<sup>184</sup>. Publicada en el BOE núm. 134, de 05/06/1999.

como orientación del crecimiento urbano, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución. Significativo cuando señala:

“Se ha dicho, con razón, que el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico; por ello esta Ley establece densidades máximas de población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad, como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá ser cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas...”.

Castilla y León, es una de las Comunidades Autónomas que, además, desarrolla criterios concretos en la LUCL dirigidos a hacer efectiva la sostenibilidad en los modelos urbanos, como se analizará con mayor detalle más adelante.

Por otro lado, en la modificación operada en la LUCL por 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, que incorpora diversos preceptos al texto legal, también se aboga, en el artículo 152, por las actuaciones de regeneración urbana dirigidas a la rehabilitación de edificios junto a la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano cuando concurren situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas, o situaciones graves de pobreza energética.

En el ámbito de la ordenación territorial, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOTCL), acogiendo la definición dada por la Carta Europea de Ordenación del Territorio y asumiendo expresamente en su exposición de motivos los objetivos en la misma establecidos para esta función pública, le atribuye, atendiendo a la realidad de Castilla y León, una triple finalidad: en primer lugar, la definición de un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior; en segundo lugar, la compatibilización entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma; en tercer lugar, el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio.

En coherencia con ello, el artículo 2 de la LOTCL al enumerar los principios y objetivos de la ordenación del territorio, fija como objetivo general la promoción de un desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad Autónoma, lo que imbrica en sus instrumentos de ordenación del territorio. De esta forma, a las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, instrumento para la ordenación territorial a escala regional de la Comunidad Autónoma, le atribuye, entre sus

funciones, el formular los criterios y normas que regulen la implantación de usos y actividades en el territorio, orientados hacia la consecución del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial de Castilla y León, en coherencia con lo cual, le asigna, entre sus determinaciones mínimas, la fijación de criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, delimitando áreas de protección y planificación especial. Mientras que las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, instrumento de planificación territorial de escala subregional previsto por la LOTCL, tiene como función, entre otras, el proponer un modelo flexible para la utilización racional del territorio, capaz de optimizar sus aptitudes para la localización de actividades susceptibles de propiciar su desarrollo equilibrado y sostenible, aspecto desarrollado al asignarle la LOTCL, entre las determinaciones que han de integrarlo, los criterios y normas para el desarrollo urbano sostenible, la regeneración y renovación urbana y la implantación de nuevos usos y actividades sobre el territorio, en función de las disponibilidades de recursos, de los riesgos naturales y tecnológicos y de su incidencia territorial, junto a criterios y normas de protección de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con delimitación de áreas de protección y planificación especial.

#### 4.9. Cataluña

En el ámbito del urbanismo, el marco de referencia en Cataluña viene dado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (TRLUC). El primer principio general de la actuación urbanística en Cataluña, como recoge el TRLUC, es el principio de desarrollo urbanístico sostenible, con la particularidad poco dada en las legislaciones urbanísticas de dedicar un precepto, el artículo 3, en conceptuarlo como:

- “1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a 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, comporta 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, atiendan la preservación y la 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 tiene que garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible”.

Este concepto informa el cuerpo legal, singularizado en determinadas cuestiones concretas. A modo de ejemplo, uno de los criterios previstos en el artículo 32.b) del TRLUC, al objeto de que el Plan General de Ordenación Urbanística Municipal pueda clasificar determinados terrenos como suelo no urbanizable, es el objetivo de garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida, conforme con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3.

También los instrumentos de planeamiento urbanístico han de incorporar determinaciones precisas dirigidas a alcanzar el referido principio. De este modo, los Planes Directores Urbanísticos, deben establecer, entre otras, las determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible (artículo 56.1.c) del TRLUC), mientras los Planes de Ordenación Urbanística Municipal, en su documento de memoria descriptiva y justificativa deben integrar la justificación de la observancia del objetivo del desarrollo urbanístico sostenible (artículo 59.3.b) del TRLUC).

Para el TRLUC, el desarrollo sostenible, en particular la adecuación del planeamiento urbanístico a la política de desarrollo sostenible, tiene la consideración de interés supramunicipal. Así queda contemplado en el artículo 87 al regular el “Informe de las Comisiones Territoriales de Urbanismo en la tramitación del planeamiento urbanístico municipal y comarcal”, informe que han de emitir dichos órganos una vez los Planes Especiales urbanísticos, los Planes de Mejora Urbana y los Planes Parciales urbanísticos, han sido objeto de aprobación inicial, a petición de los correspondientes ayuntamientos. Estos informes se pronunciarán sobre las cuestiones que sean necesarias, fundamentadas en razones de racionalidad y funcionalidad urbanísticas, orientadas a la superación de contradicciones, a la enmienda de errores y a la mejora de la claridad y la precisión jurídica y técnica, únicamente tendrán carácter vinculante en las prescripciones que contengan fundamentadas en motivos de interés supramunicipal (entre los cuales, en el artículo 87.3. del TRLUC, se considera como tal, y como se ha expuesto, la adecuación a la política de desarrollo sostenible) y de legalidad.

De similar forma, la adecuación o contradicción con el principio de desarrollo urbanístico sostenible es motivo para que quede justificado u obtenga, en su caso, una valoración negativa, las propuestas de modificación de las figuras que planeamiento urbanístico, toda vez que, para que tenga lugar esta innovación, el TRLUC requiere que la propuesta de modificación razone y justifique la necesidad de la iniciativa y la oportunidad y la conveniencia en relación a los intereses públicos y privados concurrentes, que en caso de obtener una valoración negativa por el órgano competente para dicha modificación, será denegada. Entre las razones que el TRLUC enumera en el artículo 97.2., se encuentra precisamente la contradicción entre la ordenación propuesta y los principios de desarrollo urbanístico sostenible.

Con cierta similitud a Castilla y León, la sostenibilidad del medio urbano también está recogida en la legislación urbanística catalana como uno de los presupuestos para la rehabilitación edificatoria en el medio urbano. La disposición adicional quinta del TRLUC, conceptúa las actuaciones de rehabilitación edificatoria en el medio urbano como las que tienen por objeto ejecutar obras de intervención sobre edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes para conservarlos en las condiciones exigidas por las leyes para que sirvan de apoyo al uso correspondiente, para obtener mejoras de interés general por motivos turísticos o culturales o para mejorar la calidad y la sostenibilidad del medio urbano.

En el ámbito de la ordenación territorial, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial (LPTC), no contiene referencia expresa al principio de desarrollo sostenible vinculado a la ordenación territorial, se limita, como otras legislaciones de esta etapa, a acoger los objetivos enunciados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. En dicho sentido, el artículo 2, entre sus disposiciones generales, establece que la Administración de la Generalitat, en aplicación de las prescripciones establecidas en el propio texto legal, adoptará las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada del territorio y para promover el desarrollo socioeconómico con criterios de equilibrio social y territorial.

#### 4.10. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana se engloba en el grupo de las Comunidades Autónomas que mayor atención han prestado hasta el momento al desarrollo territorial y urbano sostenible, incorporándolo en su marco legal, pero, además, concretándolo mediante medidas tendentes a su efectiva implementación en los modelos territoriales y urbanos.

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUPCV), no sólo incorpora en su articulado la definición de desarrollo territorial y urbano sostenible, sino que también establece criterios de sostenibilidad dirigidos a su incorporación en los instrumentos de planificación con la finalidad de materializar un efectivo modelo urbanístico y territorial sustentado en la sostenibilidad, tal y como propugna. Acoge para la definición de estos criterios, como expresamente reconoce en su exposición de motivos, desde la propia Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea y el Libro Verde para la Cohesión Territorial, inspiradores de la “Estrategia Europea 2020, hacia un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador” que apuesta, como establece, “por el fomento de las actividades que aprovechen las oportunidades que les ofrece el territorio sin menoscabar sus valores ambientales y culturales”.

Si bien el artículo 2.3.e) de la LOTUPCV, señala que, en el ejercicio de las competencias administrativas de ordenación territorial y urbanística que ostenta la Comunidad Autónoma, el cuerpo legal garantizará la incorporación de los principios del desarrollo sostenible, es el artículo 3 de la LOTUPCV, el que establece el “concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible”:

“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”.

Lo que desarrolla, como se indicaba, cuando en el capítulo III del título I, regula los “criterios de la ocupación racional del suelo”. En particular, el artículo 7 de la LOTUPCV fija los criterios generales de crecimiento territorial y urbano. Con carácter más general, en su apartado 1, establece que “la planificación urbanística y territorial clasificará suelo urbano y suelo urbanizable en una dimensión suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y se justificará 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”<sup>185</sup>.

Pero a su vez, también como criterios generales destinados a procurar un desarrollo territorial y urbano sostenible y que incorpore la perspectiva de género, le atribuye dos cometidos a la planificación territorial y urbanística que giran en torno a los modelos de crecimiento y la priorización de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana. De esta forma, en primer lugar, aboga por el deber de priorizar y, en su caso, promover, la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación

<sup>185</sup>. Junto a los criterios para la ocupación racional del suelo, la LOTUPCV también regula: criterios generales de ordenación e integración paisajística (artículo 8); criterios generales de ordenación de los recursos hídricos en el territorio (artículo 9); criterios de integración territorial y paisajística de las infraestructuras (artículo 10); criterios para la ordenación del sistema rural valenciano (artículo 11); mejora de la calidad de vida en las ciudades (artículo 12); o, como se verá a continuación, la cohesión social, perspectiva de género y urbanismo (artículo 13).

sostenible del suelo, mediante su rehabilitación y reutilización junto al uso de las viviendas vacías, como opción preferente para el nuevo crecimiento, evitando la segregación y la dispersión urbanas, y con el fin de 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 espaciales de los varios usos o actividades, con la finalidad de reducir la generación de desplazamientos. En segundo lugar, apuesta por el deber de impulsar la rehabilitación edificatoria, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente a los espacios urbanos vulnerables, entendiendo por tales las áreas urbanas que sufren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o lugares en el que un alto porcentaje de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social, así como los conjuntos históricos.

Se observa como el texto legal, en efecto, apuesta de manera decidida por imbricar uno de los aspectos esenciales de la vertiente social del desarrollo sostenible, la perspectiva de género, en los modelos territoriales y urbanos, pero incluso va más allá, abogando por una efectiva igualdad de trato del urbanismo con la ciudadanía a través de las técnicas urbanísticas y territoriales. Y precisamente, así lo recoge expresamente en el artículo 13.2. de la LOTUPCV, referido a la “cohesión social, perspectiva de género y urbanismo” que prevé como “las políticas y los planes de las administraciones públicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio deben incluir medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas”, para cuya consecución se fijan criterios concretos destinados a la forma en que se ha de diseñar, definir y ejecutar el planeamiento urbanístico, enunciadas en el propio artículo y precisadas en el anexo II de la LOTUPCV.

Es importante destacar la propia clasificación que hace la LOTUPCV de los instrumentos de ordenación, no distinguiendo, como es tradicional en las diferentes legislaciones autonómicas, entre instrumentos territoriales e instrumentos urbanísticos, sino que atiende al ámbito que planifican, según sea supramunicipal o municipal, pero prevaleciendo en ambos casos su carácter de “instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial”<sup>186</sup>.

<sup>186</sup> Importante a efectos de clarificar la tipología de instrumentos de ordenación prevista en la LOTUPCV acudir al artículo 14, que establece:

“1. Son instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal los siguientes:

- a) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- b) Los planes de acción territorial.
- c) Los planes generales estructurales mancomunados.

2. Son instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal los siguientes:

En coherencia con los criterios de sostenibilidad expuestos, la LOTUPCV, incluye, para los diferentes instrumentos, aspectos concretos destinados a su consecución. Es el caso de los Planes de Acción Territorial, instrumentos de planificación territorial destinados a desarrollar, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia de la Comunitat Valenciana, a los que el artículo 16.3. de la LOTUPCV le atribuye, entre sus funciones, “proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional”. De igual forma, se contienen referencias a la inclusión de la sostenibilidad en los modelos territoriales cuando regula el instrumento marco de la ordenación territorial valenciana, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, a la que el artículo 15.2. le atribuye como función “identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer las acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible”.

De forma más precisa, la LOTUPCV establece criterios orientados al logro de la inclusión de la sostenibilidad en los instrumentos de ámbito municipal. Particular referencia requiere esta cuestión. De esta forma, la ordenación territorial y urbanística municipal se efectúa, atendiendo al rango y escala de sus determinaciones, en dos niveles: ordenación estructural y ordenación pormenorizada. Es la ordenación estructural la que define el modelo territorial y urbanístico del municipio, coordina la regulación espacial de los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, establece las condiciones básicas para su desarrollo y sostenibilidad y define zonas de distinta utilización del suelo, vertebrándolas mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas.

En este contexto, es el Plan General Estructural<sup>187</sup>, el instrumento que debe recoger los objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial con un horizonte

a) El plan general estructural.

b) En desarrollo del plan general estructural, la ordenación pormenorizada se concreta mediante los siguientes instrumentos:

- 1.º El plan de ordenación pormenorizada.
- 2.º Los planes de reforma interior.
- 3.º Los planes parciales.
- 4.º Los estudios de detalle.

3. También son instrumentos de ordenación los planes especiales, los catálogos de protecciones y los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles.

4. El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Sólo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley”.

<sup>187</sup> Instrumento que, conforme al artículo 20 de la LOTUPV, establece la ordenación estructural de uno o varios municipios completos ajustándose a las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y a la de los planes supramunicipales. Su aprobación es previa y necesaria para la aprobación de los demás instrumentos de planeamiento municipal.

de veinte años y que resulta vinculante para la evaluación y seguimiento del plan. Entre los umbrales que debe recoger, con una previsión de tres escenarios, con un horizonte de cuatro, diez y veinte años, se establece en el artículo 22.2. de la LOTUPV, los siguientes: proyección de población que sirva como referencia para la fijación de las determinaciones del Plan General Estructural; índices máximos de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas, tal y como se contemplan en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana; recursos hídricos necesarios, en función de los recursos disponibles o de los susceptibles de reasignación o de nueva generación mediante las infraestructuras oportunas. En relación con los indicadores de sostenibilidad, la LOTUPV, señala que serán definidos por el Plan General Estructural un conjunto de indicadores de sostenibilidad que sirvan para su evaluación y seguimiento y aunque no los concreta, sí señala los atributos mínimos que han de contener: sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad. El último de los criterios, las directrices estratégicas del desarrollo del Plan General Estructural, se definen como aquellas que han de atender a los principios generales que en relación con el crecimiento territorial y urbano contempla la LOTUPV en su artículo 7.

#### 4.11. Extremadura

En Extremadura, el marco legislativo de referencia viene dado por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSEX). El carácter reciente de la norma y su elaboración en un momento en el que ya existe cierta experiencia y andadura del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, parecen la razón de la firme apuesta que predica la LOTUSEX por la sostenibilidad en el desarrollo de sus competencias urbanísticas y territoriales.

Ya en su exposición de motivos se constata esta intención al establecer la LOTUSEX que “La sostenibilidad de esta ley pasa por la necesaria alineación de esta comunidad autónoma con los objetivos 2020 contra el cambio climático, siendo una región modelo por arrojar huella ecológica positiva” para, a renglón seguido, señalar que “... la Junta de Extremadura se alinea con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebró en 2016, para la adopción de la Nueva Agenda Urbana. Esta Agenda contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integral, y para el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, incluyendo la meta de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles. Pues bien, esta ley incluye una batería de medidas que deben contemplarse en la

Planificación Urbanística y Territorial en la que se ven recogidos dichos principios que han inspirado la redacción *ex novo* del artículo 10 en el que establecen criterios de ordenación sostenible”.

La sostenibilidad en los modelos de desarrollo urbano y territorial no sólo son recogidos como principio del texto legal, cuestión a la que es frecuente se limiten las diferentes legislaciones autonómicas, Extremadura da un paso más e implementa criterios para una ordenación sostenible que, a su vez, se recogen en los propios instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico. Incluso, en esta línea, como principios generales que aborda el texto normativo y que son enumerados en la propia exposición de motivos, se incluye, junto a la participación ciudadana, la movilidad sostenible, la economía verde y circular, la simplificación, la armonía en los procedimientos ambientales, la coordinación de las Administraciones, la autonomía municipal, la transparencia y la tramitación electrónica, lo que la LOTUSEX denomina “Urbanismo inclusivo y sostenible” y que define como el conjunto de criterios específicos de ordenación territorial y urbana que favorecen la consecución de los retos autonómicos en materia de sostenibilidad social, ambiental y económica, que considera claves para una de las grandes problemáticas de su territorio: el despoblamiento en sus municipios.

En coherencia con ello, la LOTUSEX parte estableciendo en su artículo 2.1.a) como principio general en el que debe basarse toda actuación, tanto en relación con la ordenación territorial como urbanística, el desarrollo sostenible social, ambiental y económico de los municipios de Extremadura, con el objetivo último de mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Si bien es cierto que el hecho de que la LOTUSEX incorpore este principio no representa una novedad, sí lo es que lo haga de manera conjunta refiriéndose a la ordenación territorial y urbanística, igual que es significativo también, desde esta perspectiva integradora de ambas materias, que regule en su artículo 3 “la ordenación territorial y urbanística como función pública”<sup>188</sup>.

Cuestión que, como se indicaba, es concretada cuando, en el artículo 10, la LOTUSEX regula los “criterios de ordenación territorial”, englobando la sostenibilidad en sentido propio, pero también otros aspectos como la movilidad y accesibilidad, la conservación del patrimonio cultural, la eficiencia energética y la

<sup>188</sup>. Los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la LOSUTEX, se refieren, respectivamente a ambas como:

“1. La ordenación territorial es una función pública que comprende la planificación territorial mediante la organización y regulación de la ocupación, transformación y utilización del suelo natural, en desarrollo de las políticas social, ambiental y económica de la comunidad autónoma de Extremadura, conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

2. La ordenación urbanística es una función pública que comprende la planificación municipal mediante la ordenación, organización, ejecución y gestión de los planes, y la regulación y control de las edificaciones, usos y actividades”.

perspectiva de género. Todo ello es, además, precisado a través de los indicadores y estándares de sostenibilidad (artículo 11 de la LOTUSEX) y los indicadores y estándares de sostenibilidad urbana (artículo 12 de la LOTUSEX). Esta cuestión será objeto de análisis detallado más adelante, al referirnos a los criterios para la implementación de la sostenibilidad en los modelos urbanos y territoriales desarrollados por algunas Comunidades Autónomas.

En consonancia con estas previsiones, la LOTUSEX incorpora también la sostenibilidad en sus instrumentos. Es el caso de los Planes Territoriales, instrumento de planificación y ordenación del territorio para ámbitos supramunicipales de la Comunidad Autónoma, desarrollando, en su caso, los criterios establecidos por las Directrices de Ordenación Territorial. Los Planes Territoriales, de conformidad con el artículo 21.3.a) de la LOTUSEX, deben incorporar un “diagnóstico del territorio, situación actual, tendencias, alternativas y definición de objetivos; y evaluación de localización y sostenibilidad”, de determinados servicios, en concreto: movilidad y transporte público relacionado con la frecuencia y proximidad a las dotaciones y servicios públicos; infraestructuras urbanas e infraestructuras vertebradoras; dotaciones públicas y servicios supramunicipales; telecomunicaciones; gestión de residuos; análisis y diagnóstico del potencial de explotación de energías renovables. Pero también contendrán los criterios, normas e indicadores de sostenibilidad a los que deberán ajustarse los instrumentos de ordenación urbanística de su ámbito, cuestiones que debe justificar en una memoria específica que recoja los estándares de sostenibilidad de su ámbito (artículo 23.1.f) de la LOTUSEX).

De similar forma, los criterios de sostenibilidad impregnan la regulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Con carácter general, el artículo 45 de la LOTUSEX, establece que las determinaciones de ordenación urbanística son las disposiciones que regulan la ordenación y materializan las acciones encaminadas a la consecución de los criterios de ordenación sostenible del ámbito del instrumento, distinguiendo entre determinaciones de ordenación estructural y de ordenación detallada. En particular, entre las determinaciones de ordenación estructural, el artículo 45.2.g) de la LOTUSEX señala la “evaluación de la sostenibilidad urbana mediante la cuantificación de los estándares existentes y justificación de las medidas para alcanzar o mejorar, en su caso, los indicadores urbanísticos de sostenibilidad urbana definidos en esta Ley, en su caso, en los Planes Territoriales”.

También para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico previstos en la LOTUSEX, se establecen aspectos concretos en su regulación dirigidos al logro del modelo urbano sostenible que predica el cuerpo legal. Es el caso del Plan General Municipal, cuyo objeto es establecer la ordenación urbanística de

los municipios de Extremadura y la planificación de su desarrollo, compuesto por el Plan General Estructural, documento que contiene las determinaciones estructurales que definen el modelo territorial y urbano del municipio, y que debe justificar su adecuación a los criterios de ordenación sostenible propios de sus determinaciones, y el Plan General Detallado, documento que desarrolla las determinaciones del Plan General Estructural definiendo la ordenación detallada, y en el que se pormenorizan las medidas adoptadas para la consecución de los criterios de ordenación sostenible<sup>189</sup>.

De manera más concreta, para el Plan General Estructural, el artículo 47.3.b) de la LOTUSEX, prevé, entre su documentación, la memoria de ordenación, en la que se ha de justificar, entre otros aspectos, su adecuación a los instrumentos de planeamiento territorial, justificación de la alternativa del modelo urbano y su adecuación a los criterios de ordenación sostenible. Incluso para los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, la LOTUSEX establece concreciones sobre la cuestión, es el caso de los Planes Parciales que deben incorporar una memoria informativa y justificativa de la ordenación conforme a los criterios de ordenación sostenible (artículo 53.6.a) de la LOTUSEX) o las Normas Técnicas de Planeamiento que también deben fijar los criterios de sostenibilidad (artículo 56.1. de la LOTUSEX).

Con una redacción casi literal a la prevista en la legislación gallega, también la LOTUSEX establece dentro del deber de uso, conservación y rehabilitación de los propietarios el de “realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”.

#### 4.12. Galicia

La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSG) conforma, junto con su reglamento de desarrollo, el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (Reglamento de la LSG), el marco normativo de referencia en urbanismo en la Comunidad Autónoma de Galicia.

La LSG ya apuesta en su exposición de motivos por alcanzar un desarrollo urbanístico sostenible en la Comunidad Autónoma, así se define como “... una norma reguladora del suelo más objetiva, que conforme un documento ágil, accesible a todos los agentes sociales y operadores técnicos y jurídicos, que busque la corresponsabilidad de todos ellos, que posibilite la protección territorial y un

<sup>189</sup>. Previsión contenida en el artículo 46 de la LOTUSEX.

desarrollo urbanístico sostenible, que surja del mayor consenso posible y que tenga vocación de estabilidad”. Ello se recoge en los principios generales de la LSG, en concreto en el artículo 5 al regular los fines de la actividad urbanística, a los que atribuye, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, entre otras, la finalidad de “armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población”.

De forma análoga a Cataluña, también Galicia tiene presente el desarrollo sostenible entre los criterios para clasificar el suelo como rústico. En este sentido, el artículo 31 de la LSG al regular el concepto y las categorías de suelo rústico, incluye los “terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio no consideren adecuados para el desarrollo urbanístico, en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible”. Por tanto, el principio de desarrollo sostenible habilita al planificador urbanístico para, en atención al mismo, clasificar el suelo como rústico.

Por otra parte, y referido a la inclusión del principio de desarrollo sostenible en los instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque la LSG no lo concreta, limitándose, por ejemplo, al regular las determinaciones de carácter general de los Planes Generales de Ordenación Municipal, en su artículo 52.a), a señalar, entre otras, la inclusión de los “objetivos generales y criterios de la ordenación compatibles con la normativa sectorial y ambiental, con los instrumentos de ordenación del territorio y con el planeamiento de los municipios limítrofes”, el precepto es desarrollado por el Reglamento de la LSG que, en el artículo 105.1.a), sí acoge expresamente el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, cuando establece que “... el plan general deberá definir una estrategia y un modelo de ordenación del territorio basados en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible y de mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio”.

Particular importancia tiene la LSG en la medida en que se engloba en el grupo de las escasas Comunidades Autónomas que hasta el momento aboga no sólo por enunciar el desarrollo urbano sostenible como principio informador sino avanzar en su consecución, incorporando criterios concretos para su consecución, de manera muy similar a como lo hace la Castilla y León. Su regulación se contiene en el artículo 41 de la LSG dedicado, como indica su rúbrica, a los “límites de sostenibilidad” y se desarrolla en el artículo 64 del Reglamento de la LSG. Sigue también un criterio similar a la LUCL, al atender a la clasificación y categorías de suelo, incluso a los usos, para establecer dichas limitaciones. De esta forma, distingue lo que se podría concretar como tres categorías a los efectos de fijar

limitaciones comunes, diferenciando entre suelo urbano no consolidado de uso residencial u hotelero, suelo urbanizable de uso residencial u hotelero y suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable de uso industrial o terciario. Esta cuestión, con mayor detalle, será objeto de análisis en el siguiente capítulo al constituir criterios y estándares concretos de sostenibilidad, establecidos como herramienta para el desarrollo del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

La incidencia del principio de desarrollo sostenible sobre el urbanismo, también queda reflejado en otras cuestiones reguladas en la LSG. Es el caso, por ejemplo, de la previsión contenida respecto al procedimiento de aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística, ceñido, eso sí, a los provenientes de ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes. En este supuesto, una vez superado el trámite de aprobación provisional por el correspondiente ayuntamiento y remitido a la consejería competente en materia de urbanismo el expediente completo del Plan General de Ordenación Urbanística, ésta emitirá, en el plazo de tres meses, informe preceptivo y vinculante sobre determinados extremos, entre otros, sobre la “incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal” (artículo 60.15.d) de la LSG). Este informe se alza en esencial toda vez que, de conformidad con el artículo 61.2. de la LSG, la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Municipal de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, corresponde al órgano competente municipal, a diferencia de los municipios con población igual o inferior a 50.000 habitantes en que sí es el titular de la consejería competente en materia de urbanismo, quien ostenta la competencia para su aprobación definitiva.

Por otro lado, entre los posibles destinos que la LSG atribuye al patrimonio público del suelo, se encuentra el de la creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible, sin embargo, no concreta cómo habrá de llevarse a cabo dicha compatibilización que posibilita expresamente en el artículo 134. Esta falta de precisión también se observa, en el artículo 135 LSG cuando, al regular los deberes de uso, conservación y rehabilitación, establece que los propietarios “de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones” habrán de realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Ciertamente es que se engloba en el deber de conservación de los propietarios y que se refiere expresamente al “medio urbano”, lo que parece excluir, y únicamente en lo referido a la mejora de la calidad y sostenibilidad, el suelo rústico. Siguiendo el tenor literal del precepto también parece referirse a obras preexistentes ya que las prevé como “obras adicionales”. Es adecuado ponerlo en relación, en aras a su concreción, con la

previsión contenida en el artículo 332.1.e) del Reglamento de la LSG que establece que dichas “... obras podrán consistir en la renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”.

La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, cuerpo legal vigente durante décadas en la Comunidad Autónoma de Galicia, y recientemente derogado, en lo concerniente a la ordenación territorial y la inclusión del principio de desarrollo sostenible en el ámbito legislativo gallego, de manera análoga a otras legislaciones, no lo contemplaba expresamente, limitándose a acoger, en su exposición de motivos, el concepto y los objetivos señalados en su día por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, con alguna referencia, a partir del mismo, en su articulado. De esta forma, al señalar los objetivos fundamentales de los instrumentos de ordenación del territorio en el ámbito gallego, en el hoy derogado artículo 3, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, se recogía, entre otros tantos, y en lo que aquí ocupa, la disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia procurando el máximo bienestar de su población al tiempo que debía garantizar la protección y mejora del medio ambiente (artículo 3.a) de la Ley 10/1995) o la compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística, así como la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hidráulicos y al paisaje (artículo 3.c) de la Ley 10/1995).

Pues bien, de manera reciente ha visto la luz la Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia<sup>190</sup> (LOTG) que, en coherencia con los cuerpos legales más recientes, acoge de manera expresa el desarrollo territorial sostenible. Diversas cuestiones de la LOTG merecen particular atención.

En primer lugar, al fijar los principios y criterios orientadores de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia, ya el artículo 2, en su apartado 2, fija el mandato dirigido a la Administración autonómica gallega de orientar sus políticas de actuación, en el ámbito del desarrollo sostenible, a favorecer la utilización racional y equilibrada del territorio bajo el principio del desarrollo territorial sostenible, y enumera un conjunto de criterios generales:

<sup>190</sup>. BOE núm. 70, de 23/03/2021. Vigente desde el 14/02/2021, conforme a su disposición final cuarta, tras su publicación en el Diario Oficial de Galicia. En su disposición derogatoria única, la Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia deroga expresamente, entre otras, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

- La ordenación territorial como función pública desde una perspectiva de género e inclusiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LOTG<sup>191</sup>.
- La sostenibilidad ambiental y la armonización de los requerimientos del desarrollo social y económico con la preservación y mejora del medioambiente urbano, rural y natural.

A estos efectos, se procurará la ocupación, el uso y la construcción sostenibles del suelo y el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, garantizando su diversidad y óptimo aprovechamiento de acuerdo con su aptitud natural y su productividad potencial. Para ello, se tendrá en cuenta, en función de la escala de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, la Estrategia Gallega de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio, según lo dispuesto en el artículo 9<sup>192</sup>.

- La solidaridad intergeneracional, cuya finalidad será garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, teniendo en cuenta la consideración del suelo como recurso natural no renovable.
- La protección del medio natural y de los procesos ecológicos propios del suelo, la preservación de la biodiversidad y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, garantizando su recuperación.
- La protección del patrimonio natural, histórico y cultural.
- La promoción de la cohesión e integración sociales, en los términos previstos en el artículo 6 (dedicado a “la cohesión social y económica y la perspectiva de género”), así como la solidaridad autonómica, intermunicipal y municipal.

<sup>191</sup>. Precepto que, bajo la rúbrica “La cohesión social y económica y la perspectiva de género”, señala:

“1. La ordenación territorial procurará las condiciones necesarias para alcanzar ciudades socialmente integradas, evitando soluciones espaciales discriminatorias que generen áreas marginales y ambientes de exclusión social, propiciando la interdependencia entre núcleos urbanos y asentamientos rurales y favoreciendo la complementariedad de funciones entre los mismos, así como la integración de los sistemas e infraestructuras de transporte y la previsión de las dotaciones necesarias en condiciones óptimas de accesibilidad y funcionalidad.

2. Las políticas y los planes en materia de ordenación del territorio han de incluir medidas tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas. En este sentido, la ordenación del territorio tendrá en cuenta el impacto de los roles de género en el uso diferenciado del territorio por mujeres y hombres.

3. La ordenación territorial estará orientada a procurar el máximo grado de cohesión social y económica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, arbitrando los mecanismos necesarios para alcanzar un equilibrio territorial basado en su modelo de asentamientos y apoyado en las áreas funcionales que se definan.

4. La ordenación del territorio debe facilitar, garantizar y mejorar la accesibilidad universal a los servicios públicos y los derechos ciudadanos, como el derecho a la vivienda, el empleo, la movilidad o un entorno saludable, en todo el territorio gallego.”

<sup>192</sup>. Artículo dedicado a regular la “infraestructura verde”.

- La accesibilidad, garantizando un acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras, equipamientos y servicios, en especial mediante redes de transporte integrado sostenibles.
- La garantía al derecho a la igualdad por parte de las personas con discapacidad a través de la promoción de la autonomía personal y la accesibilidad universal, erradicando cualquier forma de discriminación al respecto.
- La publicidad y la garantía de participación de la ciudadanía en los procedimientos de ordenación territorial.

La LOTG parte estableciendo como principios orientadores de su política en ordenación territorial, un conjunto de criterios que abarcan las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, con la particularidad, poco dada, de prestar particular atención a la dimensión social de la misma. Cuestiones sobre las que incide al regular, en su artículo 3, los fines y objetivos fundamentales que el texto legal se fija en relación con la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma, entre otros, en la letra d), cuando señala “promover el impulso y la dinamización demográfica de Galicia a través del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial y social, de forma que se creen entornos favorables para el asentamiento de la población”; en la letra f), al fijar que “la adecuación de la planificación territorial de las dotaciones, los recursos mineros y los suelos productivos a su función vertebradora, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y el emplazamiento que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de dichos elementos estructurantes, promoviendo un modelo de movilidad sostenible”; o en la letra q) que, con carácter general, aboga por “cualquier otros que, en el marco de los principios generales de la ordenación territorial, en particular del principio de desarrollo territorial sostenible [...], tienda a conseguir una equilibrada, coordinada e integrada relación entre el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, su población, el medioambiente, las actividades económicas, el patrimonio natural y cultural y los equipamientos, servicios e infraestructuras”.

En segundo lugar, destacar, por su singularidad en el contexto de legislaciones en ordenación territorial, el concepto que en torno a “desarrollo territorial sostenible” ofrece. De esta forma, el artículo 4 de la LOTG, lo conceptúa como:

“1. El desarrollo territorial sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medioambiente para combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de la biodiversidad y la geodiversidad y de los recursos naturales y los valores paisajísticos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Esas necesidades de crecimiento deberán responder a necesidades reales y objetivas, de forma que se justifique la ocupación racional y sostenible del suelo y el consumo sostenible de recursos naturales y energéticos.

2. El desarrollo territorial sostenible atenderá al principio de accesibilidad universal con carácter general, cumpliendo las condiciones necesarias que faciliten el acceso y la utilización del mismo por todas las personas, con independencia de sus capacidades y limitaciones en su movilidad o en su percepción y comprensión del entorno.

3. Los instrumentos de ordenación del territorio tendrán en cuenta las determinaciones establecidas en los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, así como en las estrategias de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas.”

En tercer lugar, y en consonancia con las disposiciones y principios generales relativos al desarrollo territorial sostenible, para los diferentes instrumentos de planificación territorial<sup>193</sup>, la LOTG establece previsiones concretas en aras a su consecución. De esta forma, a las Directrices de Ordenación del Territorio, entre otras funciones, le atribuye “identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer las acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible” (artículo 23.3.d) de la LOTG), en coherencia con lo cual, entre las determinaciones que ha de contener conforme al artículo 24, se encuentra el “planteamiento de los objetivos sociales, económicos y ambientales relacionados con el territorio, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios de desarrollo territorial sostenible, impulso demográfico, accesibilidad universal y lucha contra el cambio climático”. De análoga forma, entre las funciones que atribuye a los Planes Territoriales Integrados, se encuentra “procurar la coherencia en las políticas sectoriales y urbanísticas de interés, para garantizar un desarrollo territorial sostenible y equilibrado, con el necesario respeto a las competencias estatales” (artículo 29.5.d) de la LOTG), así como para los Planes Sectoriales establece “procurar la coherencia de las planificaciones sectoriales y urbanísticas de interés autonómico antes señaladas, para alcanzar un desarrollo territorial sostenible y equilibrado y la planificación de infraestructuras y equipamientos de ámbito supramunicipal” (artículo 35.6.b) de la LOTG).

<sup>193</sup>. El artículo 19 de la LOTG, se encarga de enumerar los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad gallega:

- Directrices de Ordenación del Territorio.
- Planes Territoriales:
  - Planes Territoriales Integrados.
  - Planes Territoriales Especiales.
- Planes Sectoriales.
- Proyectos de Interés Autonómico.

El nuevo marco legal gallego en ordenación territorial se instituye de esta forma en un referente al acoger expresamente el concepto de desarrollo territorial sostenible, aspecto poco tratado, como se ha tenido ocasión de analizar, por las legislaciones en la materia, pero, además, apostando por una de las dimensiones menos abordadas de la sostenibilidad en el territorio: la social.

#### 4.13. Madrid

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM), ya en su exposición de motivos proclama que garantiza el desarrollo sostenible y la cohesión social, respetando el principio de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma. En su articulado, como principios rectores de la ordenación urbanística, el artículo 3.1. de la LSM, postula “los previstos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución” y “el de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social”, respectivamente, en las letras a) y b) del citado precepto. A la vez que señala, en el artículo 3.2., entre los fines de la ordenación urbanística, algunos más generales, como el uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio (letra a), y otros algo más concretos, como la configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos reconocidos y protegidos por la Constitución (letra n).

De manera particular, y cuando concurren circunstancias concretas que enumera en el artículo 26, la LSM posibilita en suelo urbanizable no sectorizado, la legitimación, mediante la previa calificación urbanística, de determinados usos y actividades, entre los que incluye, en el apartado 1, letra f), “las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo las de comercialización de productos agropecuarios y los servicios complementarios de dichas actividades”.

En el marco de los instrumentos de planeamiento también se incluye alguna previsión, aunque de forma general. Es el caso de los Planes Generales, instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales conforme con el planeamiento territorial, que deberá, de conformidad con el artículo 41.3.a) de la LSM, fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, conforme a la planificación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes. En consonancia con lo anterior, al señalar el contenido sustantivo de los Planes Generales, precisa

algunas cuestiones, una más generales, como la justificación para cada una de las redes públicas, de la suficiencia y funcionalidad de los elementos que se califican como integrantes de la misma en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad de carga sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles (artículo 42.1.b) de la LSM), y otras más concretas atendiendo a la clasificación del suelo, como la previsión para el suelo no urbanizable de protección que debe establecer, tal y como prevé el artículo 42.2 de la LSM, todas las determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística necesarias para garantizar su desarrollo equilibrado, integral y sostenible conforme a las características del espacio rural y para preservar los valores que justifican su protección. También para los Planes de Sectorización, el artículo 44.2.a) de la LSM, establece que deberán ser coherentes, en todas sus determinaciones, con las estrategias globales regionales y municipales para el desarrollo sostenible del territorio, como medio para cumplir su función y objeto. Cuestión que deberá concretarse en sus determinaciones, así lo señala el artículo 45.1.c) de la LSM, al fijar entre las determinaciones del contenido sustantivo del Plan de Sectorización, “la concreción, en forma de compromisos, de las contribuciones a la Administración pública como contrapartida de la autorización de la transformación urbanizadora y garantías de sostenibilidad de la propuesta” o el estudio de viabilidad, previsto como documentación de estos Planes en el artículo 46.1.b) de la LSM, en el que se justificará la sostenibilidad del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado. Si bien, estas cuestiones más que en un sentido propio de sostenibilidad en los modelos de desarrollo urbano, se centran en la sostenibilidad económica.

En el marco de la ordenación territorial, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (LPTSUM), no se refiere expresamente al desarrollo territorial sostenible o siquiera a la sostenibilidad en los modelos territoriales a fijar por la planificación territorial. Tampoco acoge, como hacen otros marcos legislativos en la materia, expresamente la concepción y objetivos señalados en su día por la Carta Europea de Ordenación del Territorio. De esta forma, se aproxima a la idea cuando al señalar los objetivos de la ordenación del territorio, en el artículo 13, la define como “... una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid” y señala entre sus objetivos generales, en el artículo 13.1.b), “las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural”.

#### 4.14. Murcia

La Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTUM), acoge el principio de desarrollo sostenible, lo que manifiesta ya en su exposición de motivos al referirse al carácter estructurante del principio de desarrollo sostenible que exige que tanto la ordenación territorial como urbanística se apoyen en tres pilares fundamentales: la sostenibilidad ambiental, la social y la económica, incidiendo en que no es suficiente con una sostenibilidad ambiental “... que se garantiza en todo caso por la aplicación respetuosa de la normativa sectorial correspondiente”, sino conjugarla con la sostenibilidad económica “... en el sentido de buscar un equilibrio en las actuaciones urbanísticas que las hagan realizables” pero también, y todo ello, con una vertiente social, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos. También adelanta los principios específicos que se propone conseguir y que informan el cuerpo legal, entre los que establece la “sostenibilidad y desarrollo razonable con la finalidad de conseguir equilibrio, en términos razonables, entre los criterios de sostenibilidad y desarrollo, en una región en proceso de transformación y modernización”.

En sintonía con ello, el artículo 1 concreta el objeto de la LOTUM como “... la regulación de la ordenación del territorio, la ordenación del litoral y de la actividad urbanística en la Región de Murcia para garantizar, en el ámbito de un desarrollo sostenible, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la protección de la naturaleza, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la protección del patrimonio cultural y del paisaje”. Cuestión en la que incide al regular las finalidades concretas en materia de ordenación del litoral, fijando el facilitar, por medio de una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizando la protección del medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural (artículo 4.1. de la LOTUM), o las propias finalidades de la actividad urbanística y atribuirle, el atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, entre otros, al principio de desarrollo sostenible.

Para el logro de estos principios que enuncia en relación con el desarrollo sostenible, particularizado en la actividad urbanística, y en concreto en su seguimiento, el artículo 11 de la LOTUM prevé la elaboración, por la Administración regional y los ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes, de un informe de seguimiento de la actividad urbanística, que se habrá de presentar anual y públicamente, al objeto de justificar la sostenibilidad social, ambiental y económica de la actividad urbanística así como de la gestión de su respectivo patrimonio público de suelo.

También a nivel instrumental se incorpora el principio de desarrollo sostenible. En este sentido, los Planes de Ordenación Territorial, instrumentos que define como

directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico, tienen como función “... la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio...”. De forma más precisa, se establece para la figura del Plan General Municipal de Ordenación, instrumento urbanístico para la ordenación integral del territorio municipal, al que el artículo 114 de la LOTUM le asigna la función de establecer su modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible, cuestión en la que insiste en el artículo 116 cuando establece las determinaciones generales que dicho instrumento debe contener para definirlo, o los Planes Especiales de adecuación urbanística cuyo objeto es adecuar la actuación urbanística en áreas específicas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, clasificadas como suelo urbano especial o urbanizable especial, precisamente para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible (artículo 136 de la LOTUM).

#### 4.15. Navarra

En la Comunidad Foral de Navarra, el marco legislativo de referencia se encuentra en el 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 (TRLOTUN). Como principio general para las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya establece en el artículo 2, que “... tienen por finalidad el desarrollo territorial sostenible de Navarra, garantizando, en cumplimiento de los principios constitucionales, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de los recursos naturales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de Navarra, así como la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos”.

De similar forma pero de manera más precisa, establece el TRLOTUN, en el artículo 4, entre los fines de la actuación pública con relación al territorio, el “mantener y mejorar la calidad del entorno urbano, regulando los usos del suelo, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, y similares, con el fin de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, en un entorno residencial diversificado, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio” (letra e) o el “promover el desarrollo económico, la cohesión social y el desarrollo sostenible a través del fomento de las actividades productivas y generadores de empleo estable” (letra g). Cuestión que también precisa cuando regula los fines de

la actuación pública de carácter urbanístico en el artículo 5 del TRLOTUN, fijando que la ordenación urbanística tiene por objeto, en el marco de la ordenación del territorio, “la incorporación en todos los planeamientos y actuaciones urbanísticas de objetivos de sostenibilidad que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales y mejorar la calidad ambiental y urbana de los municipios de Navarra”.

Significativo como engarza el texto legal el modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible con la participación ciudadana así, en el artículo 7 dedicado a esta última cuestión, aboga por que la actividad de ordenación territorial y urbanística se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad navarra, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

Este aspecto se refleja expresamente en el marco instrumental, así se recoge como objetivo del Plan General Municipal, en el artículo 51 del TRLOTUN, la mejora de la calidad de los habitantes del municipio y el desarrollo territorial y urbano sostenible del mismo, particularizando como objetivo concreto de este instrumento “... la definición de una Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio, los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida”. A tal efecto, además de las determinaciones generales que debe contener el Plan General Municipal, enumeradas en el mismo artículo 51, el TRLOTUN dedica un precepto concreto, el artículo 52, a lo que denomina “determinaciones sobre desarrollo sostenible”, en las que se establecen criterios concretos para su consecución.

Estas determinaciones sobre desarrollo sostenible que se instituyen como objetivos del planeamiento urbanístico general se engloban en torno a cinco criterios generales: fomento del crecimiento compacto de los núcleos de población; diseño de actuaciones de mejora de la eficiencia energética; establecimiento de determinaciones sobre movilidad sostenible; favorecer la accesibilidad; y favorecer la preservación del paisaje. Estas cinco cuestiones que se instituyen en criterios generales, y que el artículo 52 del TRLOTUN se encarga de desarrollar, constituyen el eje central para la efectiva implementación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en el planeamiento urbanístico navarro.

En primer lugar, en relación al fomento del crecimiento compacto de los núcleos de población existente (artículo 52.1. del TRLOTUN), plantea dos cuestiones: la orientación del crecimiento urbano a completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos, y priorización de la consolidación de los núcleos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en

la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados.

En segundo lugar, para el diseño de las actuaciones de mejora de la eficiencia energética (artículo 52.2. del TRLOTUN), propone fomentar: el uso de las energías renovables, técnica y económicamente viables, y el correcto tratamiento de los aspectos bioclimáticos, así como la mejora de los espacios públicos a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento; la inserción de instalaciones de energías renovables, equilibrando el impacto de las fuentes de energías no renovables; en las nuevas construcciones, se procurará la correcta orientación para beneficiarse de factores naturales como los efectos de soleamiento y el régimen de vientos; en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética, y los aumentos de volumen o superficie construida derivados de la realización de obras de mejora energética no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros.

En tercer lugar, y en relación al establecimiento de determinaciones sobre movilidad sostenible (artículo 52.3. del TRLOTUN), prevé que el planeamiento urbanístico general establezca políticas de movilidad sostenible, integrando criterios de movilidad peatonal y ciclista, el concepto de seguridad vial en el diseño de las calles y espacios públicos, así como una adecuada accesibilidad de los ciudadanos al transporte público y colectivo y demás sistemas de transporte de bajo impacto.

En cuarto lugar, para favorecer la accesibilidad (artículo 52.4. del TRLOTUN), el texto legal señala tres aspectos concretos: el planeamiento urbanístico general procurará mejorar la accesibilidad en construcciones y espacios públicos, mediante la supresión de barreras arquitectónicas y la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes; la ocupación de superficies de dominio público, espacios libres u otras dotaciones públicas, cuando sea indispensable para la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados u otros servicios comunes legalmente exigibles o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se declara causa suficiente para cambiar su clasificación y calificación, así como, en su caso, para su desafectación y posterior enajenación a la comunidad de propietarios o, en su caso, la agrupación de comunidades, siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios públicos resultantes; y la ocupación de suelo, subsuelo y vuelo por ascensores, aparcamientos adaptados u otras actuaciones vinculadas a la accesibilidad y supresión de barreras legalmente exigibles o previstas en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, no será tomada en cuenta a efectos de las limitaciones de edificabilidad, altura, volumen o distancias mínimas.

En quinto y último lugar, en aras a favorecer la preservación del paisaje (artículo 52.5. del TRLOTUN), se señalan tres cuestiones que el planeamiento urbanístico general debe contemplar: identificación de los enclaves que, en atención a su relevancia o singularidad, deban ser objeto de protección; establecimiento de criterios que garanticen una protección extensiva y no reduccionista del paisaje; identificación de los lugares y entornos que, en razón de una alteración grave de los valores naturales o rasgos característicos de su humanización, deberían ser restaurados paisajísticamente.

Por su parte, estrecha relación establece también entre la sostenibilidad del medio urbano y las actuaciones de regeneración urbana. En este sentido, el artículo 62 del TRLOTUN, al regular las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en el marco del Plan Especial de Actuación Urbana, se refiere a las actuaciones de regeneración urbana como aquellas dirigidas a la rehabilitación o sustitución de edificios, junto con la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano.

Por último, la disposición adicional sexta del TRLOTUN está referida a los “criterios de sostenibilidad”, con remisión expresa a la previsión del artículo 22.7. del TRLSRU, estableciendo que se entenderá que una actuación de urbanización obliga a revisar el planeamiento urbanístico del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre por existir un impacto medioambiental de la actuación cuyos efectos significativos trascienden del concreto ámbito de la misma, cuando, como resultado de las condiciones o determinaciones impuestas por la declaración de impacto ambiental, el departamento competente en materia de ordenación del territorio constate que la actuación propuesta es contraria al modelo de ocupación y desarrollo de todo el ámbito territorial que se pretende modificar.

#### 4.16. País Vasco

El desarrollo legislativo de la competencia en urbanismo de País Vasco se contiene en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSUPV), texto legal que recoge expresamente, entre los principios generales del urbanismo, el principio de desarrollo sostenible, junto a otros principios informadores como: subordinación al interés público; competencia del planeamiento urbanístico; concertación; coherencia de la ordenación urbanística; participación ciudadana; e información pública.

La LSUPV, en su artículo 3, formula el principio de desarrollo sostenible a partir de la concepción del urbanismo como función pública que asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que, por un lado, propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter

sostenible y duradero del desarrollo económico y social y, por otro, que induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado al desarrollo de la personas en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado. Además, plantea el desarrollo sostenible como aquel que procura a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje, así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico.

Es el apartado 3 del propio artículo 3 de la LSUPV, el que recoge un conjunto de criterios orientadores que debe asumir la ordenación urbanística en aras al principio de desarrollo sostenible<sup>194</sup>. En particular, se refiere a cinco criterios: sostenibilidad ambiental; protección de los recursos naturales; ocupación sostenible del suelo; construcción sostenible mediante la rehabilitación; movilidad sostenible.

En relación con la sostenibilidad ambiental, la LSUPV, señala su importancia, 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 recursos renovables duraderos, evitando de igual forma que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. Para su consecución plantea que 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. Por su parte, también fija como criterio 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. En cuanto a la ocupación sostenible del suelo, aboga por la rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente frente al 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. En cuanto al criterio relativo a la construcción sostenible plantea 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. Por último, señala la movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados,

<sup>194</sup>. Relevante, el carácter orientativo con que la LSUPV establece dichos criterios junto al hecho de regularlos en el marco del precepto dedicado expresamente al “Principio de desarrollo sostenible”.

dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado.

Por otro lado, la LSUPV, de manera análoga a otras Comunidades Autónomas como Andalucía, tiene muy presente el desarrollo urbano sostenible en la propia clasificación del suelo. De esta forma, el artículo 13, al regular la clasificación del suelo no urbanizable, contempla como inadecuados para el desarrollo urbano los terrenos en los que concurran, entre otras, características que hagan necesario o conveniente el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia local de sostenibilidad del modelo de desarrollo urbanístico. También para el suelo urbanizable, señala algunos condicionantes para las superficies clasificadas como tal, como el guardar, conforme al principio de sostenibilidad del artículo 3 de la LSUPV, una adecuada y directa proporción con las previsiones de crecimiento poblacional en el municipio, considerando su capacidad de acogida.

También se contienen previsiones concretas a incorporar en los instrumentos de planeamiento urbanístico para lograr el desarrollo urbano sostenible. Es el caso, sin carácter exhaustivo, de los Planes Generales que, en la memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental<sup>195</sup>, deben motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible, considerando la capacidad de acogida de los suelos para el cumplimiento de las previsiones contenidas en el plan, o los Planes de Sectorización que, en su función de completar la ordenación estructural del Plan General sobre el ámbito del suelo urbanizable no sectorizado objeto de una iniciativa de transformación, y a fin de cumplir su función y objeto, debe ser coherente, en todas sus determinaciones, con las estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio. A tal fin, entre los documentos mínimos que deben incorporar los Planes de Sectorización se establece un estudio en el que justifique la sostenibilidad del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado, así como la memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental, en el que deberá motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible, en idénticos términos a los previstos para los Planes Generales.

En el marco de la ordenación del territorio, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV), únicamente incorpora con carácter general, aunque sin expresa mención, los objetivos en su día recogidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio. De esta forma, junto a la concepción de la ordenación territorial como el conjunto de actuaciones diseñables y realizables

<sup>195</sup>. El artículo 62 de la LSUPV, regula la documentación mínima de los Planes Generales: memoria informativa y justificativa; memoria justificativa de cumplimiento del informe preliminar de impacto territorial; planos de información; planos de ordenación estructural; planos de ordenación pormenorizada; estudio de viabilidad económico-financiera.

en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, acoge los objetivos propios de la misma como el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida.

#### 4.17. La Rioja

La Rioja regula conjuntamente sus competencias autonómicas en ordenación del territorio y urbanismo en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR). Aunque con escasa atención siquiera a la sostenibilidad y su imbricación en estas funciones públicas, sí establece entre las finalidades de la actividad en materia de ordenación del territorio, en su artículo 2, el definir, proteger y mejorar la Estrategia Territorial de La Rioja destinada a conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado o el promover el desarrollo económico y social de forma sostenible a través del fomento de las actividades productivas y generadoras de riqueza mediante la definición y regulación de usos del suelo, del vuelo y del subsuelo, de los núcleos residenciales, del establecimientos de dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte o similares. Como finalidad de la actividad urbanística, en el marco de la ordenación del territorio, señala, la consideración de elementos de sostenibilidad ambiental que permitan mantener la capacidad productiva del territorio junto con la estabilidad y mejora del medio ambiente, natural y paisajístico y de la calidad ambiental.

Por su parte, el artículo 11 de la LOTUR, contiene una aproximación a la dimensión social y ambiental del desarrollo sostenible cuando articula como derechos del ciudadano, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, tanto en el entorno urbano como en el medio natural mediante una ordenación racional, equilibrada y sostenible de los usos del suelo, de las dotaciones, equipamientos e infraestructuras.

A nivel instrumental, y aunque tímidamente, con carácter general para los instrumentos de ordenación del territorio establece como objetivo de los mismos garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible de toda la Comunidad Autónoma.

Por último, y de manera análoga a otras legislaciones urbanísticas, la LOTUR, en el artículo 181, posibilita que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo se destinen a la creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible.

## **CAPÍTULO 4: DIFERENTES MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **1. DESARROLLO MEDIANTE CRITERIOS Y ESTÁNDARES CONCRETOS DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE EN LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Como se destacaba, el desarrollo territorial y urbano sostenible avanza en nuestro ordenamiento jurídico, cuestión que se plasma en cómo determinadas legislaciones autonómicas además de incorporarlo como principio general al que deben atender en su desarrollo las políticas urbanísticas y en ordenación territorial, y concretas previsiones vinculadas al mismo, como se ha tenido ocasión de analizar, incluso criterios generales que lo desarrollan, otras han dado un paso más, fijando criterios y estándares precisos y concretos a los que deben dar debido cumplimiento los instrumentos de planeamiento urbanístico y/o de planificación territorial<sup>196</sup>, con el fin último de materializar e implementar un efectivo y real desarrollo territorial y urbano sostenible en nuestras ciudades y territorios<sup>197</sup>.

<sup>196</sup>. La técnica más recurrente a la que han acudido las Comunidades Autónomas ha sido, como se verá en los siguientes apartados, el establecimiento de limitaciones al crecimiento urbanístico previstos desde la ordenación territorial. Sobre esta cuestión, realiza un pormenorizado análisis, SALOM PARETS, A. (2011): *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>197</sup>. Para una visión de conjunto del régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible, véase RAMALLO LÓPEZ, FE. (2010): "Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible: una visión social, económica y ambiental". Tesis doctoral dirigida por Federico Castillo Blanco, Universidad de Granada.

La importancia y el avance que representa esta concreta cuestión, justifican su análisis de manera singularizada ya que significan la antesala a una efectiva implementación, materializada a través de estándares precisos fijados de los correspondientes marcos legislativos, de modelos urbanos y territoriales, en efecto, sustentados en la sostenibilidad. Aunque por el momento no son numerosas las referencias, anima observar cómo se progresa en este sentido, de ahí que se analicen en el presente apartado algunas de las más significativas al objeto de conocer cómo se viene materializando.

### 1.1. Castilla y León

Castilla y León, destaca como una de las Comunidades Autónomas que desarrolla criterios concretos en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dirigidos a hacer efectiva la sostenibilidad en los modelos urbanos<sup>198</sup>.

El criterio dirigido a la sostenibilidad lo desarrolla conjuntamente con la protección del medio ambiente en el artículo 36 de la LUCL<sup>199</sup> que, en su redacción vigente,

<sup>198</sup>. Sobre la sostenibilidad en el urbanismo en el marco de Castilla y León, su evolución y los avances en el marco autonómico a partir de la reforma de la LUCL en el año 2014, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2016): "Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, pp. 1-50.

<sup>199</sup>. Particular mención, como se señala, la temprana apuesta de Castilla y León por establecer criterios concretos dirigidos a alcanzar la sostenibilidad. De esta forma, en su redacción original, el citado artículo 36 "sostenibilidad y protección del medio ambiente" ya tenía el siguiente tenor:

"1. El planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, y, a tal efecto, se atenderá a los siguientes criterios y normas:

- a) En suelo urbano consolidado, el aprovechamiento de las parcelas y sus parámetros, tales como la altura, el volumen o el fondo edificable, no superarán los niveles que sean característicos de la edificación y construida legalmente en su entorno.
- b) En suelo urbano consolidado, cuando ya existan más de 100 viviendas ó 15.000 metros cuadrados construidos por hectárea, el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento o de la densidad de población totales.
- c) En los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte una densidad superior a:
  - 1.º 70 viviendas o 10.000 metros cuadrados por hectárea, en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes.
  - 2.º 50 viviendas o 7.500 metros cuadrados por hectárea, en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana.
  - 3.º 30 viviendas o 5.000 metros cuadrados por hectárea, en los demás Municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- d) En sectores con uso predominante industrial o de servicios, no se permitirá una ocupación del terreno por las construcciones superior a dos tercios de la superficie del sector.
- e) Para la aplicación de las normas anteriores se excluirán de las superficies de referencia los terrenos reservados para sistemas generales, y se expresará la superficie construible en metros cuadrados en el uso predominante, previa ponderación al mismo de los demás usos.

2. Asimismo, el planeamiento asumirá como objetivo la protección del medio ambiente, y a tal efecto, incluirá las determinaciones necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de condiciones ambientales adecuadas:

lo engloba en tres grandes categorías, en las que atiende a la clasificación del suelo. Diferencia así entre criterios y normas que debe incorporar el planeamiento urbanístico relativos al control de la densidad humana y edificatoria con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población; la asunción por el planeamiento urbanístico del objetivo de protección del medio ambiente mediante la inclusión de determinaciones necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de condiciones ambientales adecuadas; y un conjunto de criterios que, de igual forma, debe aplicar el planeamiento urbanístico dirigidos a prevenir y reducir la contaminación.

Estos criterios, que se han englobado en tres categorías son, como se ha indicado, concretados en el artículo 36 de la LUCL. En primer lugar, los criterios y normas que ha de incorporar el planeamiento urbanístico dirigidos a la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, se detallan en el apartado 1 del citado precepto, diferenciando según la clase y categoría de suelo. De esta forma, en suelo urbano consolidado, es donde se presenta con menor concreción con la clara intención del legislador de mantener el modelo de ciudad ya existente, así el criterio que se prevé es que "... el aprovechamiento de las parcelas y sus parámetros, tales como la altura, el volumen o el fondo edificable, no superarán los niveles que sean característicos de la edificación y construida legalmente en su entorno", con un límite objetivo que sí establece, para el caso de que existan más de 100 viviendas o 15.000 m<sup>2</sup> edificables por hectárea, en cuyo caso el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento o de la densidad de población totales. Mayor precisión establece con respecto al suelo urbano no consolidado y al suelo urbanizable, para el que el artículo 36.1.d) de la LUCL, fija unos límites concretos de densidad de población y edificación, atendiendo a diferentes situaciones que también son precisadas:

- En general, para los núcleos de población con más de 20.000 habitantes: de 30 a 70 viviendas y hasta 10.000 m<sup>2</sup> edificables por hectárea.
- En otros núcleos de población incluidos en municipios con Plan General de Ordenación Urbana: de 20 a 50 viviendas y hasta 7.500 m<sup>2</sup> edificables por hectárea.

a) En suelo urbano y urbanizable, la red de vías públicas se diseñará de acuerdo con las necesidades del transporte público y los recorridos peatonales, procurando reducir el impacto contaminante del tráfico motorizado.

Igualmente, se establecerán las medidas precisas para la depuración de aguas residuales y el tratamiento de los residuos sólidos.

b) En suelo urbanizable, se integrarán, en la nueva ordenación, los elementos valiosos del paisaje y de la vegetación.

c) En suelo rústico, se establecerán las medidas necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de los espacios naturales y de la fauna y la flora silvestres".

- En los restantes núcleos de población: de 10 a 30 viviendas y hasta 5.000 m<sup>2</sup> edificables por hectárea.
- Como excepción, y referido a los sectores de suelo urbano no consolidado donde se justifique la conveniencia de respetar los parámetros de la edificación tradicional, en especial en el interior o en el entorno de conjuntos históricos y en las zonas con presencia de poblamiento disperso, se podrán establecer densidades inferiores a los límites que establece con carácter general, y que han sido señaladas con anterioridad, hasta en un 50%<sup>200</sup>.

Este mismo artículo también concreta un límite para los sectores con uso predominante industrial o de servicios, en cuyo caso no se permitirá una ocupación del terreno por las construcciones superior a dos tercios de la superficie del sector (artículo 36.1.d) de la LUCL), así como para los ámbitos o sectores de suelo urbano cuyo objeto sean actuaciones de regeneración o renovación urbana, para los que amplía los límites establecidos con carácter general, hasta en un 5% (artículo 36.1.e) de la LUCL).

Por último, establece un conjunto de reglas para la aplicación de dichas normas. Así, el artículo 36.1.f) de la LUCL, fija, en primer lugar, la exclusión en el cómputo de las superficies de referencia de los terrenos reservados para sistemas generales, en segundo lugar, no se computa la edificabilidad destinada a dotaciones urbanísticas públicas, y en tercer lugar, deriva al desarrollo reglamentario de la LUCL, la identificación de otros usos no lucrativos que el planeamiento pueda eximir del cómputo de edificabilidad, así como los usos a los que puedan aplicarse coeficientes reductores a fin de incentivar su implantación. De esta última cuestión se ocupa el artículo 86 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que posibilita que el Plan General establezca excepciones o reducciones al cómputo de edificabilidad, previa aprobación de una Norma Técnica Urbanística que las regula y con la finalidad de incentivar actuaciones concretas: la sustitución de infraviviendas por viviendas que reúnan los requisitos legalmente exigibles; la implantación de dotaciones privadas no lucrativas, de otros usos no lucrativos, de instalaciones obligatorias conforme a la normativa y en general de

<sup>200</sup>. Precisamente esta cuestión es desarrollada por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en el artículo 86 bis “Densidad en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable”, cuyo apartado 2, establece que:

“En suelo urbano no consolidado el Plan General podrá establecer justificadamente densidades y edificabilidades que no cumplan los límites señalados en el apartado anterior, en los siguientes casos:

- a) En los ámbitos y sectores que tengan por objeto actuaciones de regeneración o renovación urbana se podrán superar los límites señalados hasta en un 50 por ciento.
- b) Donde se justifique la conveniencia de respetar los parámetros de la edificación tradicional, en especial en los conjuntos históricos y en su entorno, y en las zonas con poblamiento disperso, se podrán establecer densidades inferiores a los límites citados hasta en un 50 por ciento”.

usos que se consideren de interés público; la reducción de la demanda energética de calefacción o refrigeración mediante la realización de obras o la instalación de dispositivos bioclimáticos; y la reducción del consumo de energía primaria no renovable mediante la realización de obras, la implantación de instalaciones energéticas comunes o la instalación de captadores solares.

En segundo lugar, y en relación a las determinaciones que el planeamiento urbanístico debe incluir con el objetivo de la protección del medio ambiente, orientadas a la conservación y, en su caso, recuperación de las condiciones ambientales adecuadas, también el artículo 36, en su apartado 2, establece reglas precisas, atendiendo, de igual forma a la clasificación del suelo. De esta manera, para el suelo urbano y urbanizable han de establecerse medidas concretas dirigidas a: la recuperación de los cauces fluviales y sus zonas de afección, así como su integración respetuosa con el medio urbano, junto a la depuración de todas las aguas residuales, así como el tratamiento de los residuos sólidos, que se generen en el ámbito del planeamiento. En el caso del suelo urbanizable, además, se integrarán, en la nueva ordenación, los elementos valiosos del paisaje y de la vegetación. Más general resultan las normas destinadas al suelo rural, en el que las medidas estarán orientadas a la conservación y, en su caso, recuperación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre.

En tercer y último lugar, la LUCL regula los criterios que debe aplicar el planeamiento urbanístico dirigidos a prevenir y reducir la contaminación, cuestión de la que se ocupa en su artículo 36.3. Por un lado, las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica y las subestaciones transformadoras deberán respetar las distancias a las construcciones e instalaciones con ocupación humana, cuestión que no precisa y cuya concreción deriva a su desarrollo reglamentario. Por otro, atribuye a los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable, tres cuestiones que deben incorporar: evaluar la exposición de las áreas residenciales y de los equipamientos sanitarios, educativos y asistenciales a las fuentes existentes y previstas de contaminación; cuando ocupen zonas de servidumbre acústica de grandes infraestructuras de transporte, deben disponer apantallamientos que reduzcan el ruido en el exterior de las áreas habitadas por debajo de los valores establecidos como límite de inmisión; no podrán destinar terrenos a construcciones e instalaciones con ocupación humana permanente que incumplan idéntica distancia mínima a la prevista para las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica y las subestaciones transformadoras con respecto a las construcciones e instalaciones con ocupación humana.

## 1.2. Extremadura

Extremadura recoge en el artículo 10 de la LOTUSEX los criterios de ordenación territorial, integrados por la sostenibilidad propiamente junto a aspectos como la movilidad y accesibilidad, la conservación del patrimonio cultural, la eficiencia energética y la perspectiva de género. Para su consecución, la LOTUSEX apuesta por el desarrollo de indicadores y estándares de sostenibilidad.

De esta forma, los estándares de sostenibilidad se dividen en: estándares mínimos de sostenibilidad y estándares objetivo de sostenibilidad. Los estándares mínimos de sostenibilidad se definen como 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. Como particularidad, para los núcleos de relevancia territorial<sup>201</sup>, la LOTUSEX posibilita que el conjunto del suelo urbano puede analizarse dividido en barrios o unidades homogéneas funcionalmente completas. Cuando un ámbito no alcance los estándares mínimos de sostenibilidad deberá adoptar las medidas necesarias para su consecución. Los estándares objetivo de sostenibilidad son los valores objetivo hacia los que deben evolucionar los modelos territoriales y urbanos de Extremadura.

Con carácter preciso, la LOTUSEX habilita a los Planes Territoriales a definir los estándares de sostenibilidad para su ámbito. Además, con carácter general para los instrumentos de ordenación, se establece que deberán dar cuenta en su memoria del grado de sostenibilidad del modelo inicial y del modelo resultante de la ordenación establecida, así como justificar el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad que resulten de aplicación, junto a las mejoras de los estándares objetivos.

Por su parte, los indicadores de sostenibilidad son magnitudes variables destinadas a su utilización por los instrumentos de ordenación para que puedan evaluar los modelos territoriales y urbanos. Atendiendo a su ámbito de aplicación, la LOTUSEX distingue entre indicadores de sostenibilidad territorial e indicadores de sostenibilidad urbana. Aunque su concreción se deriva al desarrollo reglamentario de la LOTUSEX, ésta ya establece determinados criterios para su determinación, si bien centrados únicamente en los indicadores de sostenibilidad urbana, no

<sup>201</sup>. La LOTUSEX distingue, a efectos de ordenación del sistema territorial de núcleos de población, dos clases: núcleos de base del sistema territorial y núcleos de relevancia territorial. En el artículo 5.2., define cada uno de ellos. Son núcleos de base del sistema territorial “los núcleos de población de menor demografía que constituyen la base del medio rural. Serán definidos por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En ausencia de clasificación se considerarán los núcleos de población igual o inferior a 5.000 habitantes”. Por su parte, son núcleos de relevancia territorial “el resto de los núcleos de población que no formen parte del sistema base, cuyo grado de relevancia funcional en el sistema de ciudades será determinado, en todo caso, por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En cualquier caso, siempre se considerarán núcleos de relevancia territorial los núcleos de población superior a 5.000 habitantes”.

así en los territoriales. En concreto, en su artículo 12, regula los indicadores de sostenibilidad urbana que deben emplear los instrumentos de ordenación y que centra en tres parámetros: densidad, zonas verdes y dotaciones públicas.

En relación con la densidad, diferencia entre densidad de población (DP), entendida como la relación entre la cantidad de habitantes de derecho y la superficie (en hectáreas), del suelo urbano del núcleo de población, y densidad de viviendas (DV), configurada por la relación entre la cantidad de viviendas censadas y la superficie (también en hectáreas), del núcleo de población.

Dentro de las zonas verdes, distingue entre zonas verdes del sistema general, urbano o supramunicipal (ZVG), definida como la superficie (en metros cuadrados) de suelo de dominio público destinado a parques y jardines o espacios libres, en calidad de sistema general del núcleo urbano, en los núcleos de relevancia territorial, y de sistema general supramunicipal en un conjunto de núcleos de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del municipio o conjunto de núcleos de población, y zonas verdes del sistema local (ZVL), que incluye la superficie (en metros cuadrados) de suelo de dominio público destinado a parques y jardines o espacios libres, en calidad de sistema local de cada ámbito espacial en que se dividan a dichos efectos los núcleos de relevancia territorial, o de cada núcleo de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del municipio o conjunto de núcleos de población.

Para el tercer parámetro que toma, las dotaciones públicas, la LOTUSEX diferencia dos categorías, suelo destinado a dotaciones públicas del sistema general, urbano o supramunicipal (SDG), entendiendo por tal la superficie (en metros cuadrados) de suelo de dominio público destinado a dotaciones públicas, en calidad de sistema general del núcleo urbano, en los núcleos de relevancia territorial, y de sistema general supramunicipal en un conjunto de núcleos de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del municipio o conjunto de núcleos de población, y suelo destinado a dotaciones públicas del sistema local (SDL), conceptualizado como la superficie (en metros cuadrados) de suelo de dominio público destinado a dotaciones públicas, en calidad de sistema local de cada ámbito espacial en que se dividan a dichos efectos los núcleos de relevancia territorial, o de cada núcleo de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del ámbito de referencia.

Además, para el caso de que no se establezcan dichas determinaciones por la planificación territorial o en ausencia de norma reglamentaria, la LOTUSEX fija los estándares para los indicadores, a los que deberán ajustarse los planes en sus respectivos ámbitos de actuación. Para ello, pone en relación cada uno de los parámetros señalados en sus diferentes categorías con las dos tipologías de núcleos de población del sistema territorial que prevé: núcleos de base del sistema

territorial y núcleos de relevancia territorial, estableciendo estándares mínimos<sup>202</sup> y estándares objetivo<sup>203</sup> para cada uno de ellos. De la puesta en común de los anteriores, el artículo 12.2. de la LOTUSEX establece un cuadro en el que los concreta:

Núcleos de relevancia territorial		Núcleos de base del sistema territorial	
Densidad			
	Mínimo	Objetivo	
DP		65 hbt/ha	45 hbt/ha
DV	20 viv/ha	50 viv/ha	40 viv/ha
Zonas verdes			
ZVG	≥ 5 m <sup>2</sup> /hbt		≥ 5 m <sup>2</sup> /hbt
ZVL	≥ 5 m <sup>2</sup> /hbt		≥ 5 m <sup>2</sup> /hbt
Dotaciones públicas			
SDG	≥ 6,1 m <sup>2</sup> /hbt		≥ 6,1 m <sup>2</sup> /hbt
SDL	≥ 1,6 m <sup>2</sup> /hbt		≥ 1,6 m <sup>2</sup> /hbt

Fuente: Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

La concreción de la LOTUSEX para los indicadores de sostenibilidad urbana, se complementa, además, con otro conjunto de previsiones. De esta forma, se establece que los nuevos desarrollos en suelo urbanizable deben cumplir, en todo caso, el estándar mínimo de densidad de vivienda; en los sectores de uso global terciario o productivo, las cesiones para zonas verdes y dotaciones públicas deberán ser, al menos, el 15% de la superficie, destinando al menos las dos terceras partes a zonas verdes y espacios libres; los suelos de los sistemas generales y los de los sistemas locales se computarán independientemente, es decir, una misma superficie únicamente podrá formar parte de un sistema dotacional, esta misma regla se seguirá en los sistemas generales de los núcleos de relevancia territorial y para el sistema general supramunicipal del ámbito de planeamiento territorial en el que los mismos se encuadren.

<sup>202</sup>. Son estándares mínimos, los valores por debajo de los cuales no pueden preverse nuevos desarrollos residenciales en suelo urbanizable. No obstante, la LOTUSEX posibilita, expresamente, que el titular de la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, mediante resolución motivada, pueda eximir del cumplimiento del estándar de densidad de vivienda.

<sup>203</sup>. Son estándares objetivo, los valores a los que debe tender la evolución de los núcleos, computados para la totalidad del núcleo urbano. Además, se prevé que todos los instrumentos de ordenación deben adoptar las medidas necesarias para mejorar, mediante la ejecución de sus determinaciones, el valor inicial.

### 1.3. Galicia

Galicia también se encuentra entre las escasas Comunidades Autónomas que han avanzado hacia la consecución efectiva del desarrollo sostenible en sus modelos territoriales y urbanísticos, mediante la inclusión de criterios y parámetros concretos, si bien centrados en el ámbito de su legislación urbanística. Particular importancia dedica a esta cuestión la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, empleando criterios similares a los previstos por Castilla y León.

Su regulación se contiene en el artículo 41 de la LSG dedicado, como indica su rúbrica, a los “límites de sostenibilidad” y se desarrolla en el artículo 64 del Reglamento de la LSG. Sigue también un criterio similar a la LUCL, al atender a la clasificación y categorías de suelo, incluso a los usos, para establecer dichas limitaciones. De esta forma, distingue lo que se podría concretar como tres categorías a los efectos de fijar limitaciones comunes para lo que conjuga clases, categorías y usos de suelo. La LSG diferencia así entre: suelo urbano no consolidado de uso residencial u hotelero; suelo urbanizable de uso residencial u hotelero; y suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable de uso industrial o terciario.

Para el suelo urbano no consolidado de uso residencial u hotelero, siempre que sean necesarios en los mismos procesos de urbanización, la LSG fija que el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte una superficie edificable total superior a los siguientes límites:

- En municipios con población igual o superior a 50.000 habitantes: 1,50 m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes e inferior a 50.000 habitantes, así como en municipios pertenecientes a áreas metropolitanas o considerados “cabeceras” del sistema urbano intermedio en las Directrices de Ordenación del Territorio: 1 m<sup>2</sup> edificable por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En municipios con población igual o superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes, y en municipios considerados nodos para el equilibrio del territorio en las Directrices de Ordenación del Territorio: 0,85 m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En el resto de municipios: 0,50 m<sup>2</sup> edificables por cada metro cuadrado de suelo.

Idéntico criterio poblacional<sup>204</sup> sigue para fijar los límites de crecimiento en el suelo urbanizable de uso residencial u hotelero, si bien referido al nivel de intensidad de la superficie edificable total de cada sector. De esta forma, distingue:

- En municipios con población igual o superior a 50.000 habitantes: 1 m<sup>2</sup> edificable por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes e inferior a 50.000 habitantes, y en municipios considerados cabeceras del sistema urbano intermedio en las Directrices de Ordenación del Territorio: 0,85 m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En municipios con población igual o superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes, y en municipios considerados nodos para el equilibrio del territorio en las Directrices de Ordenación del Territorio: 0,60 m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de suelo.
- En el resto de municipios: 0,40 m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de suelo.

Por último, tanto para el suelo urbano no consolidado, en el que sean necesarios procesos de urbanización, como para el suelo urbanizable, cuando tengan asignados usos industriales o terciarios, la superficie total edificable no podrá superar el límite de 1 m<sup>2</sup> edificable por cada m<sup>2</sup> de suelo. Usos terciarios que, como establece el artículo 64.3. del Reglamento de la LUG, sean distintos del hotelero.

Todos estos límites de edificabilidad, como concreta el artículo 64.4. del Reglamento de la LSG, tienen carácter de máximos, pudiéndose optar por establecer edificabilidades menores.

También se regulan las reglas para determinar la superficie edificable total, cuestión de la que se ocupa el artículo 41.3. de la LSG, y que establece un doble criterio. Por un lado, computan todas las superficies edificables de carácter lucrativo, cualquiera que sea el uso al que se destinen, incluidas las construidas en el subsuelo y los aprovechamientos bajo cubierta, con la única excepción de las superficies construidas en el subsuelo con destino a trasteros de superficie inferior a 10 m<sup>2</sup> vinculados a las viviendas del edificio, a aparcamientos o a instalaciones de servicio como calefacción, electricidad, gas o análogas. El artículo 64.5.a) del Reglamento se ocupa de precisar esta cuestión, señalando que la superficie construida de los aprovechamientos bajo cubierta se computará a partir de una altura mínima de 1,80

<sup>204</sup>. El criterio poblacional, como especifica el artículo 64.4. del Reglamento de la LSG, a los efectos de los límites previstos tanto para el suelo urbano no consolidado como el suelo urbanizable, cuando estén adscritos a un uso residencial u hotelero, atenderá al número de habitantes inscritos en el padrón municipal en el momento de la aprobación inicial del instrumento.

metros, así como que los balcones, terrazas, porches y demás elementos análogos que estén cubiertos se computarán al 50% de su superficie, salvo que estén cerrados por tres o cuatro orientaciones, en cuyo caso computarán al 100%. Por otro lado, y, en segundo lugar, el índice de edificabilidad se aplicará sobre la superficie total del ámbito, computando los terrenos destinados a nuevos sistemas generales incluidos en el mismo y con exclusión, en cualquier caso, de los terrenos reservados para dotaciones públicas existentes que el plan mantenga y de los destinados a sistemas generales adscritos a efectos de gestión que se sitúen fuera del ámbito. Regla que también es objeto de desarrollo en el Reglamento de la LSG, en concreto en su artículo 64.5.b), al señalar que tendrán la consideración de dotaciones públicas las de carácter público definidas en el artículo 65 del propio Reglamento que no fueran adquiridas a título oneroso.

## 2. AVANZANDO EN LA CONSECUCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE. ALGUNOS MODELOS CONCRETOS DE IMPLEMENTACIÓN

Con el firme propósito de profundizar y conocer en qué medida se está implementado en las diferentes Comunidades Autónomas el desarrollo sostenible vinculado a la ordenación del territorio y el urbanismo, incluso la posible integración, en este sentido, en el presente apartado se baja un nuevo escalón y son analizados modelos concretos en los que se viene materializando.

Como denominador común, son los propios instrumentos de planificación territorial los que establecen criterios y estándares precisos, dirigidos, en buena medida, al planeamiento urbanístico municipal con el objetivo de conseguir modelos urbanos más sostenibles, en el marco de los propios modelos territoriales definidos por la ordenación territorial y haciendo uso, en la mayoría de ocasiones, de la prevalencia jerárquica de la ordenación del territorio y, en particular, el reconocimiento para incidir desde una perspectiva supramunicipal.

De esta forma, si bien con los criterios y/o determinaciones previstas, y que han de incorporar los planeamientos urbanísticos, se logra una adecuación e integración en la que el propio modelo territorial está conexo con los modelos urbanos del ámbito que se planifica, ésta tiene lugar, como se decía, por la vía del empleo de la jerarquía competencial de una materia sobre otra. Como se verá, la técnica mayoritariamente empleada es la de la limitación al crecimiento que implique incrementos de suelo, urbano o urbanizable, o de población, precisamente, en aras a definir modelos compactos acordes con la sostenibilidad. El mecanismo cada vez más empleado es la capacidad de carga y/o la capacidad de acogida del

territorio en tanto indicador objetivo que posibilita medir, atendiendo a parámetros concretos (recursos, dotaciones, infraestructuras, dinámicas poblacionales, etc.), el crecimiento real que un territorio es capaz de soportar sin mermar (o haciéndolo lo menor posible) sus propios recursos.

Se toman para ello como referentes cuatro modelos distintos en ámbitos territoriales con diferentes caracteres y particularidades y también con marcos normativos en los que se sustentan aquéllos que, como se ha analizado con anterioridad, también presentan sus diferencias, todo ello al objeto de conocer, en su desarrollo a través de la planificación, cómo se articula. Los ejemplos que en este sentido se analizan se corresponden con los implantados por Comunidades Autónomas como Andalucía, Baleares, Cantabria y Comunidad Valenciana.

### 2.1. Limitaciones desde la planificación territorial al crecimiento urbano del planeamiento urbanístico: el caso de Andalucía

En el año 2006, con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), esta Comunidad Autónoma apuesta de manera decidida por un modelo de ciudad en el que el planeamiento urbanístico y territorial favorezcan la consolidación e integración ambiental y territorial en el marco del propio modelo territorial que establece el instrumento de planificación territorial de ámbito regional. De esta forma, desde la propia planificación territorial se aboga por un planeamiento urbanístico cuyos objetivos estén orientados a la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, en el que se evite los procesos de expansión indiscriminada en el consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. En suma, un desarrollo urbano sustentado en un modelo basado en la creación de ciudad que genere proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos.

El POTA aboga por un modelo de ciudad compacta, incorporando para ello el marco en el que ha de desarrollarse para el conjunto andaluz, tanto a través de su desarrollo en los propios instrumentos de planificación territorial como dirigido a los modelos de ciudad que desde el planeamiento urbanístico han de concretarse. Como punto de partida, debe ponerse en relación con el texto legal que constituye el marco de referencia de este instrumento de la planificación territorial andaluza, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA).

La LOTA, recoge como instrumentos de planificación territorial, en su artículo 5.1., tres: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía; y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. En concreto, el POTA, es definido como el instrumento

dirigido a establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma y se instituye en el marco de referencia para los demás planes territoriales previstos en la LOTA, para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio y para la acción pública en general. Ello es preciso ponerlo en relación con el artículo 22 de la LOTA que posiciona al POTA en la cúspide de los instrumentos de planificación territorial, en la medida en que establece el modelo para el conjunto autonómico y vincula jerárquicamente al resto de instrumentos de planificación territorial pero también al planeamiento urbanístico general. Este precepto es esencial en la medida en que habilita al POTA para fijar, como lo hace, un concreto modelo territorial al que quedan vinculados tantos los instrumentos de planificación territorial, pero, a su vez, los propios municipios al definir su modelo de ciudad<sup>205</sup>.

De esta forma, el POTA, al disponer el modelo territorial andaluz, ya incorpora entre sus principios “el uso más sostenible de los recursos”. Ello implica un modelo territorial que asume, como señala expresamente, como uno de sus principios orientadores, la utilización racional de los recursos, como medio indispensable para progresar en la creación de un sistema territorial y productivo sostenible, que contribuya a hacer frente a retos como el cambio climático. Ello lo concreta, señalando cómo la ordenación territorial puede y debe contribuir al progreso de la sostenibilidad regional y global a partir de determinados aspectos, en concreto:

- Constituyendo un orden territorial favorecedor de la moderación en el consumo de recursos naturales (suelo, agua, energía y materiales) a partir de decisiones que reduzcan las necesidades del desplazamiento horizontal de dichos recursos, especialmente en todo lo que se refiere a la movilidad urbana e interurbana, la potenciación de los recursos energéticos renovables y la más racional utilización del agua. Ello se refleja, especialmente, en el énfasis por opciones de gestión de recursos desde la perspectiva de la demanda.
- Favoreciendo, en lo posible, el cierre en los ciclos de producción y consumo de recursos naturales (reducción, reutilización y reciclaje de recursos y dotación de infraestructuras adecuadas para tal fin) y la consecuente mejora de la calidad ambiental mediante la disminución de los efectos contaminantes. El cierre de estos ciclos debe comportar un cambio conceptual de “residuo” por “materia prima”, así como en el propio tejido productivo para aprovechar estas nuevas oportunidades.

<sup>205</sup>. Sobre la ordenación del territorio en Andalucía, véase nuestro trabajo, (2020b): *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía. De manera más precisa, al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el modelo territorial definido en el mismo, hemos dedicado particular atención en nuestro también trabajo (2019b): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.



modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo”. Un modelo que, a su vez, define como la versión física de la ciudad mediterránea, permeable y diversificada en su totalidad y en cada una de sus partes.

La adecuación del planeamiento urbanístico al modelo de ciudad previsto por el POTA no queda en un conjunto de principios o líneas de actuación, sino que el plan establece parámetros precisos tendentes a evaluarlo. En la norma 45.4., el POTA<sup>206</sup> establece como norma y criterio general, unos criterios básicos destinados a analizar y evaluar la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en el propio plan territorial. De los cinco criterios básicos que establece, el primero de ellos, contenido en el apartado a) de la norma 45.4, es el que de manera más precisa viene a establecer límites a la posibilidad de crecimiento del planeamiento urbanístico municipal en coherencia con el modelo de ciudad compacta que plantea. De esta forma, señala:

“La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.

Sin obviar los restantes criterios que también dispone la referida norma. En particular, se atenderá de igual forma a “el grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos” (norma 45.4.b) del POTA), lo que imbrica, aun sin explicitarlo, acciones de regeneración, rehabilitación o renovación sobre la ciudad preexistente que, a la postre, eviten nuevos crecimientos y con ellos mayor dispersión en los modelos urbanos.

<sup>206</sup>. Preciso matizar el carácter como “norma” de esta determinación del POTA, en la medida en que conforme al artículo 21 de la LOTA, las determinaciones de los planes de ordenación del territorio podrán tener el carácter de normas, directrices o recomendaciones. Definiendo las normas como aquellas “determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables”.

También preceptúa la norma 45.4. del POTA, en su letra c), “la no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista”, criterio que incide por un lado, en preservar los modelos tradicionales de asentamientos y por otro, en evitar crecimientos desvinculados de la ciudad consolidada, que se recogen como excepción al tratarse de modelos de desarrollo contrarios al modelo de ciudad compacta pretendido por el POTA.

Los dos últimos criterios que señala la norma 45.4. están referidos a la necesaria coherencia y adecuación entre el crecimiento poblacional previsto con las infraestructuras y dotaciones que den soporte a dicha población<sup>207</sup> y la adecuación entre las previsiones de desarrollo urbanístico previsto y la disponibilidad y suficiencia de recursos hídricos y energéticos adecuados a los mismos<sup>208</sup>.

En síntesis, con la entrada en vigor del POTA, los municipios quedan supeditados a cumplir en los modelos de ciudad a desarrollar, a través de su planeamiento urbanístico general, los límites de crecimiento establecidos en esta norma, límites cuya finalidad está orientada, como justifica el POTA, a lograr un modelo territorial y urbano sustentado en la compacidad frente a la dispersión imperante.

Sin embargo, esta regla general que ocasionó infinidad de polémica con los municipios que se oponían al ver limitado su crecimiento y que lo entendieron como una intromisión en el principio de autonomía municipal para la definición de su modelo de ciudad, se fue paulatinamente flexibilizando con ocasión de las diversas interpretaciones de la norma realizada por la Administración autonómica. Como destaca SÁNCHEZ GONZÁLEZ “la polémica suscitada fundamentalmente por la introducción de las limitaciones al crecimiento de las poblaciones y de la urbanización de territorios a través del artículo 45 del POTA ha ensombrecido y desplazado a un segundo plano la constatación de la que por primera vez en una norma de ordenación territorial se hayan introducido en nuestra comunidad criterios que hacen posible una ordenación territorial urbanística más sostenible y amable con el medio ambiente”. El autor destaca la norma 45 como aquella que no viene más que acoger “un sistema y un modelo de ciudad adecuada en su

<sup>207</sup>. Se refiere de esta forma, la norma 45.4.d) del POTA, a “un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público”.

<sup>208</sup>. Norma 45.4.e) del POTA.

conjunto a la tradición mediterránea, una ciudad compacta y sostenible”, pero también otros aspectos íntimamente relacionados con el anterior como lo previsto en relación con el desarrollo de estrategias de políticas de suelo con destino a viviendas protegidas así como en relación con la formación de patrimonios públicos de suelo; la apuesta del POTA por modelos urbanos que favorezcan la ciudad multifuncional, equilibrada y accesible con un adecuado tratamiento de los problemas de movilidad en los centros urbanos y en la ordenación del crecimiento de la ciudad, incorporando criterios de diversidad, proximidad y complejidad en la trama urbana o la regulación que con la finalidad de garantizar la sostenibilidad del planeamiento y la garantía de los recursos hídricos para las futuras actuaciones de transformación urbanística, también establece el POTA en su determinación 96<sup>209</sup>.

No obstante, la polémica generada con la entrada en vigor del POTA derivó en diferentes recursos planteados frente al Decreto 206/2006<sup>210</sup>, consecuencia de los cuales, los diversos pronunciamientos judiciales que se fueron sucediendo unos años más tarde, resolviendo los mismos<sup>211</sup>, entre otras cuestiones, por la previsión contenida en la citada norma 45.4.a) del POTA<sup>212</sup>. En este sentido, el reproche planteado por los demandantes venía dado, en general, por vulneración de la citada norma al principio de autonomía local, incluso, en algunas de manera más precisa, por la presunta “ilegalidad del artículo 45.4.a del POTA por la falta

<sup>209</sup>. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. (2011): “La consideración de las limitaciones como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81, pp. 13-46 (p. 21).

<sup>210</sup>. Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250, de 29/12/2006).

<sup>211</sup>. De interés sobre las primeras sentencias recaídas en relación a la aprobación del POTA, el trabajo de CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. (2011): “Sobre las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga dictadas en Recursos interpuestos frente al Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adaptaba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía”. *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, vol. 2, núm. 12, pp. 33-54.

<sup>212</sup>. Entre las resoluciones judiciales que se fueron sucediendo desde finales de 2010, y que coadyuvaron a clarificar ésta y otras cuestiones relativas al POTA, pueden señalarse: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 23 de diciembre de 2010, núm. rec. 274/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2010:8556); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 23 de diciembre de 2010, núm. rec. 734/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2010:8562); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 23 de diciembre de 2010, núm. rec. 735/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2010:8554); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 17 de enero de 2011, núm. rec. 1068/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:2875); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 25 de marzo de 2011, núm. rec. 822/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:6416); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 25 de marzo de 2011, núm. rec. 932/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:6417); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 29 de abril de 2011, núm. rec. 787/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:8083); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 17 de mayo de 2011, núm. rec. 203/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:6592); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 14 de noviembre de 2011, núm. rec. 273/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:15300).

de fundamentación en la regulación de las posibles excepciones a los límites de crecimiento establecidos dejando un margen absoluto a la discrecionalidad, incompatible con los principios de seguridad jurídica e igualdad. Siendo además una limitación inadmisibles del ámbito de autonomía de los Ayuntamientos y teniendo en arbitrariedad en la delimitación”<sup>213</sup>.

Y en este punto, se hace adecuado detenerse y conocer el determinante pronunciamiento en sede jurisdiccional de una cuestión que, en tanto novedosa, quedaba expedita a la potestad revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, con el acicate, además, de la exhaustiva y pormenorizada fundamentación que contiene.

Con un detallado análisis de la cuestión objeto de litis, se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con similar tenor en las diferentes sentencias. Por todas, la Sentencia de 23 de diciembre de 2010, en la que parte analizando “el respeto al principio de autonomía local, desde la perspectiva urbanística que nos ocupa, debemos situarlo en el marco de las relaciones entre la Administración Local y la Autónoma”, recordando la doctrina constitucional (STC 51/2004, de 13 de abril; STC 252/2005, de 11 de octubre; o STC 204/2006, de 20 de julio), así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a la perspectiva urbanística de la autonomía local. Parte de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2008, de la que extrae párrafos tan ilustrativos como los relativos a la diferenciación entre los aspectos reglados y discrecionales del planeamiento urbanístico y el correspondiente control autonómico sobre los mismos, sobre lo que predica “las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento [...] el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. O la doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2007, que también incorpora, relativa también a la intervención autonómica no sólo en los aspectos reglados sino también discrecionales del planeamiento urbanístico cuando concurren intereses supralocales que “... hayan

<sup>213</sup>. En este sentido, las Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 23 de diciembre de 2010, núm. rec. 274/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2010:8556) y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Málaga, de 14 de noviembre de 2011, núm. rec. 273/2007 (ECLI: ES:TSJAND:2011:15300).

de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores”.

A partir de los anteriores, la Sentencia del TSJAND, de 23 de diciembre de 2010, sintetiza los aspectos claves de la doctrina jurisprudencial sobre autonomía local, bajo lo que denomina “mínimos garantizados a la autonomía local en el ámbito urbanístico”, que por su interés se transcriben:

- a) La garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado.
- b) La efectividad de la autonomía local requiere que las leyes aseguren al municipio su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, con atribución de las competencias que proceda y de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos -en ese sentido, por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 11/99, 54/04 y 240/06 -.
- c) La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, esto es, que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten el núcleo esencial de la garantía institucional de esa autonomía -por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 214/84 y 46/92 -.
- d) La autonomía que se garantiza a los municipios en el artículo 140 de la Constitución es, pues, una autonomía en el marco de la Ley, sea estatal o sea autonómica, bien que el legislador debe respetar la esfera irreductible de la autonomía local.
- e) Por consiguiente, no es posible considerar vulnerado el reconocimiento y garantía de la autonomía municipal cuando se atribuye esa vulneración a actuación de otra Administración Pública que se ha llevado a cabo dentro de los límites previstos en la norma -en ese sentido, por todas, sentencias del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 y 9 de junio de 2008 -”.

Para continuar indicando que la competencia autonómica en ordenación del territorio permite la intervención de la Administración autonómica en esferas de competencia compartida con la Administración local, siempre que se haga dentro del marco de la norma (en referencia a la LOTA), no puede considerarse, a priori, como contraria a la autonomía local. Para, a renglón seguido, clarificar que “Es decir, las determinaciones que en el POTA se hacen sobre un modelo territorial, manifestado este en límites al crecimiento de las ciudades y poblaciones, con carácter general, y siempre y cuando tengan una fundamentación en un modelo territorial predeterminado, no pueden considerarse contrarias a la autonomía local [...] el POTA invoca claramente las referencias a modelos de ciudad predeterminados en la política europea sobre urbanismo sostenible y modelos de

ciudades compactas. Lo cual es lógico teniendo en cuenta la obligación que para el planificador territorial y urbanístico tiene la necesidad de evacuar el informe estratégico que justifique su actuación...”.

Y concluye, dotando de respaldo a la controvertida norma 45 del POTA, con párrafos tan ilustrativos como los siguientes:

“... el artículo 45 no establece un imposible absoluto, sino una norma o criterio general que permite su superación cuantitativa, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada en la propia participación municipal a la hora de elaborar los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, o la acreditación de la eficiencia de un desarrollo urbanístico configurado en el planeamiento municipal, y la acreditación, igualmente, de disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados.

Es decir, el POTA no establece una prohibición sino un criterio general que debe respetarse salvo justificación razonable y puntual a través de la participación municipal en la elaboración del planeamiento subregional y el planeamiento urbanístico. Derecho de participación en el planeamiento que se configura, como hemos visto en la reseña de la doctrina del Tribunal Constitucional, como el núcleo duro de la defensa de la autonomía local en el ámbito de la planificación urbanística y territorial. Y que se puede materializar, de forma adecuada según la normativa europea traspuesta al derecho español, en la evaluación estratégica de la acción de planificación escogida. Evaluación estratégica territorial de la planificación urbanística que, en su caso, servirá de justificación para proponer crecimientos que superen los contemplados en el artículo 45 de la norma infringida. Pues como hemos visto, las limitaciones reales al crecimiento se encontrarán en la falta de justificación de las excepciones contempladas, así como en la falta de acreditación de la disponibilidad y suficiencia los recursos territoriales y ambientales necesarios para respaldar de crecimiento propuesto por el municipio”.

La Sentencia, como se indicaba, con un detallado análisis, recoge incluso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa al cumplimiento de los objetivos marcados por las Directivas ambientales, en tanto suponen “... auténticos límites a las facultades de decisión de los poderes públicos estatales, los obligados originariamente a cumplir las Directivas, pero también los autonómicos y municipales encargados de ejecutar distintas potestades que garantizan el cumplimiento de estos objetivos ambientales que afectan a la facultad de planificar”.

Todas estas argumentaciones le llevan a concluir, desestimando las pretensiones de los recurrentes y amparando la limitación al crecimiento municipal fijada por la norma 45 del POTA, que "... la singularización y la individualización propugnadas por un determinado Municipio, tendrá que reconducirse no tanto a la contemplación como ilegal de unos límites de crecimientos justificados por razones de disposición y suficiencia de recursos, como la justificación, a través de la evaluación estratégica, de crecimientos que se aparten de lo contemplado por el POTA".

Dotada de respaldo judicial, como se adelantaba, la norma 45.4. del POTA fue, con posterioridad, objeto de diferentes interpretaciones por parte de la propia Administración autonómica, en las que, a través de instrucciones, se iba concretando y precisando el alcance de la misma. En principio fueron la Instrucción 1/2007, de 10 de mayo, de la Secretaria General de Ordenación del Territorio, sobre la elaboración y tramitación de los informes de incidencia territorial de los planes generales de ordenación urbanística y la Instrucción 1/2013, de 29 de julio, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio, sobre los criterios que deben adoptarse para la medición del crecimiento urbanístico propuesto por el planeamiento general, conforme a la norma 45.4.a) del POTA, las encargadas de tal función. Finalmente, dejando a las anteriores sin efecto, se daría a conocer la Instrucción 1/2014, de 7 de julio, de la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y la adecuación de los mismos a la planificación territorial<sup>214</sup>.

Esta última instrucción es el documento que establece los criterios, orientaciones y aclaraciones para los distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía con competencias en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, en relación con la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la adecuación de sus determinaciones al planeamiento territorial y que de manera específica, establece criterios para evaluar los crecimientos urbanísticos propuestos por el planeamiento en relación a la regulación de la norma 45 del POTA<sup>215</sup>.

<sup>214</sup>. Sobre el devenir de la norma 45 del POTA, desde su enunciado inicial a sus posteriores interpretaciones y consiguiente flexibilización en su aplicación, véase GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2017): "Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta". *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97, pp. 319-350.

<sup>215</sup>. Como aspectos más significativos de la referida Instrucción 1/2014, las relativas a la determinación de la población y de la superficie, para lo que se establece un conjunto de reglas diferenciadas en lo que el documento denomina "reglas para el cómputo del crecimiento superficial" y "reglas para el cómputo del crecimiento poblacional", en ambos casos se señalan un conjunto de reglas generales y unas excepciones.

Entre las reglas generales previstas para el cómputo del crecimiento superficial, la Instrucción 1/2014, señala la suma de las superficies de los terrenos que se propongan clasificar como suelo urbanizable ordenado y sectorizado, incluyendo las correspondientes a los terrenos de los sistemas generales incluidos y adscri-

El mecanismo empleado para ello es el informe de incidencia territorial a emitir por el órgano competente en ordenación del territorio durante la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, previsto inicialmente en la disposición adicional octava de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la disposición adicional segunda de la LOTA. Con la entrada en vigor del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía<sup>216</sup>, se deroga la citada disposición adicional octava de la LOUA y se modifica la disposición adicional segunda de la LOTA, siendo ésta la norma que en la actualidad lo regula<sup>217</sup>.

tos a esta clase y categorías de suelo que tengan por objeto cubrir las necesidades del municipio pero sin contabilizar las superficies de los sistemas generales, infraestructuras y servicios que, aun clasificadas como suelo urbanizable ordenado o sectorizado, cubran demandas de carácter supramunicipal justificadas en planes o programas que así lo establezcan. Sin embargo, a dicha regla general, como se adelantaba, sigue un conjunto de excepciones que, en cierta medida, flexibilizan la previsión del POTA, entre las que se señalan:

- No computa los ámbitos de suelo urbanizable ordenado en situación legal y real de ejecución, por tener aprobada definitivamente la ordenación detallada y aprobado e inscrito en el registro de la propiedad el correspondiente instrumento de equidistribución de beneficios y cargas.
- No computa los terrenos que se proponga clasificar como suelo urbanizable ordenado o sectorizado con uso global industrial. En el caso de que para un mismo sector se establezcan varios usos, sólo se excluye del cómputo la superficie efectivamente destinada al uso industrial.
- Se exceptiona, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, los asentamientos urbanísticos que el planeamiento general proponga clasificar como suelo urbanizable ordenado o sectorizado. (Sobre este particular, es preciso matizar que el citado Decreto 2/2012 fue derogado por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía).
- Deberán tenerse en consideración las excepciones para el cómputo del crecimiento superficial que expresamente se determinen en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o en las Declaraciones del Consejo de Gobierno que así lo establezcan (actuaciones de interés autonómico, campos de golf de interés turístico, etc...).

En relación con la limitación relativa al crecimiento poblacional, la Instrucción 1/2014 también establece un conjunto de reglas generales y excepciones. Entre las primeras y a efectos del cómputo, el documento señala que se contabilizan los crecimientos poblacionales de los ámbitos del suelo urbanizable ordenado y sectorizado, descontando el correspondiente a las viviendas existentes (construidas y terminadas), conforme a la ordenación establecida por el propio plan. Sin embargo, no se considera como crecimiento poblacional a los efectos de la norma 45 del POTA, las viviendas previstas en ámbitos de suelo urbano, consolidado o no consolidado. Junto a éstas, se establecen un conjunto de excepciones que coinciden con las previstas en las reglas de cómputo de crecimiento superficial, si bien referidas al crecimiento poblacional.

<sup>216</sup>. BOJA extraordinario núm. 4, de 12/03/2020.

<sup>217</sup>. Esta modificación se justifica en la exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, al objeto de reforzar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio frente al principio de autonomía local en materia de urbanismo, y regular en su norma específica el contenido y alcance del informe de incidencia territorial en los instrumentos de planeamiento urbanístico. En su redacción dada por el citado Decreto-ley, la disposición adicional segunda de la LOTA queda con la siguiente dicción:

"Se someterán a informe vinculante de incidencia territorial los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sus revisiones totales o parciales y las modificaciones de la ordenación estructural que tengan incidencia sobre la ordenación del territorio. El informe se solicitará tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento y se emitirá por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio en el plazo de tres meses. Dicho informe analizará la compatibilidad del instrumento de planeamiento urbanístico con las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial y, en particular, su incidencia sobre el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos, así como su repercusión en el sistema de asentamientos".

En definitiva, Andalucía apuesta por un modelo de ciudad compacta coherente con el desarrollo sostenible y lo hace fijando desde la planificación territorial, a través del instrumento de escala regional para el conjunto autonómico, un modelo territorial cuya consecución queda vinculado con el sistema de ciudades previsto por el mismo, esencial para alcanzar aquél, y estableciendo un conjunto de criterios limitativos al planeamiento urbanístico en aras a la integración entre el modelo territorial y el modelo de ciudad, bajo un prisma común. Significativo como con posterioridad a la entrada en vigor del POTA, con la aprobación de la LS/2007, dicho cuerpo legal recoge lo que viene a denominar “criterios mínimos de sostenibilidad”, en coherencia con el modelo que propugna, fijando el plazo de un año para que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación. Es más, transcurrido dicho periodo y para el caso de no establecerse por dicha legislación, conforme señala en su disposición transitoria cuarta, concreta el límite al que quedan sometidos “... esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”<sup>218</sup>.

## 2.2. Criterios limitativos de crecimiento en la planificación territorial de Baleares

La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears (LOTIB), ya adelanta desde el primer párrafo de su exposición de motivos su preocupación por la sostenibilidad, indicando “La preocupación para conseguir un desarrollo sostenible que procure el bienestar de la población y la preservación de los recursos naturales”. Esta intención del legislador se materializa tanto al referirse al contenido de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), como de los Planes Territoriales Insulares (PTI), encomendándole al primero la fijación de las pautas y reglas generales dirigidas, entre otros, a la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales (artículo 6.1.c) de la LOTIB) y junto a aquél la determinación de los límites y techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo y los límites de su materialización (artículo 6.1.a) de la LOTIB) y el establecimiento de prescripciones para el desarrollo económico que incida en el territorio (artículo 6.1.b) de la LOTIB), pero también a los segundos, los Planes Territoriales Insulares, entre cuyas determinaciones habrán de formular

<sup>218</sup>. Con idéntico tenor, se recoge en la disposición transitoria cuarta del vigente TRLSRU. Sobre el particular, véase el trabajo de VERA JURADO, D.J. (2010): “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 181, pp. 407-425.

criterios relativos al uso sostenible de los recursos naturales (artículo 9.1) de la LOTIB) o el establecimiento de techos máximos de crecimiento para cada uso y distribución espacial (artículo 9.c) de la LOTIB).

En este marco, las DOT proponen un modelo territorial definido por los hitos que define en su artículo 1 “Un desarrollo equilibrado entre los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales de las Illes Balears; una mejora de la calidad de vida de sus habitantes; una utilización sostenible en términos ambientales del suelo y de los recursos naturales; una mejor distribución en el espacio de los usos y actividades productivas; y una protección de la calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico”. Entre los mecanismos concretos previstos por las DOT para su consecución, se engloba la totalidad del suelo de las diferentes islas en dos grandes categorías básicas definidas como áreas de desarrollo urbano y áreas sustraídas al desarrollo urbano.

Para las áreas de desarrollo urbano se establecen, en el artículo 32 de las DOT, un conjunto de determinaciones generales cuya materialización se encomienda a los Planes Territoriales Insulares, como el fomento del equilibrio territorial mediante la potenciación de los núcleos urbanos según su función en cada isla, favoreciendo la recualificación y reutilización de los ya existentes en lugar de los nuevos crecimientos o el fomento de la conservación de los núcleos de tipología tradicional y de los elementos de identidad que los caracterizan.

Pero además de estas cuestiones generales, las propias DOT establece un conjunto de determinaciones particulares dirigidas a regular los crecimientos de las áreas de desarrollo. Cuestiones como el desarrollo de forma integrada o contigua a los núcleos existentes que no sean de uso industrial o de servicios de los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización destinados a uso residencial, turístico o mixto, pero también límites concretos, como el establecido por el artículo 33 de las DOT, que señala:

“1. Los planes territoriales parciales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, y no computarán las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, por cada municipio según los porcentajes máximos por isla que se indican a continuación, los cuales tendrán un horizonte temporal de 10 años:

- a) Isla de Mallorca: 10%
- b) Isla de Menorca: 12%
- c) Islas de Eivissa y de Formentera: 10%

Para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea.

2. A los efectos de calcular el porcentaje máximo de crecimiento se considerará el suelo urbano y el suelo urbanizable o apto para la urbanización con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de estas directrices, exceptuando aquel que quede reclasificado como suelo rústico por disposición de esta ley.”

Las reglas anteriores son concretadas en el artículo 34 DOT, que establece un conjunto de criterios para la atribución del incremento del suelo urbanizable o apto para la urbanización, en concreto:

- Necesidades de dinamización económica de un municipio inmerso en un proceso de disminución del empleo y de las actividades económicas tradicionales en su ámbito.
- Disponibilidad de solares no edificados en el suelo urbano en cada municipio.
- Las superficies de suelo destinadas a planes de reconversión territorial, incluidas las áreas turísticas.
- Necesidades de suelo para el desarrollo demográfico.
- Variaciones de la composición media familiar y de las superficies de las viviendas.
- Fomento del equilibrio interterritorial referido a actividades económicas y de empleo.

Sobre las reglas anteriores fijadas por las DOT, los PTI limitan el crecimiento de las áreas de desarrollo urbano sobre el porcentaje establecido para cada isla en las DOT precisado para cada municipio. Para ello, cada uno de los PTI concreta en hectáreas el nuevo suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto que los diferentes municipios pueden clasificar en su planeamiento general. Pero, además, como se indicaba, a los PTI les corresponde la ordenación municipal de los asentamientos humanos y de las actividades y usos a realizar sobre el territorio, bajo el prisma de la reconversión territorial y la estructuración de los procesos de desarrollo, favoreciendo la recualificación y reutilización de los núcleos urbanos preexistentes.

De igual manera, se les atribuye a los PTI la función de delimitar las zonas donde se han de ubicar los futuros crecimientos urbanos, sobre la base de los criterios de continuidad del artículo 32 de las DOT mediante la formalización de las áreas de transición en suelo rústico, siendo éstas las únicas donde se puede establecer

los usos residenciales, turísticos o mixtos. Pero también ejercen la potestad de reordenación de los espacios destinados a diversas actividades industriales y de servicios por razones de interés supramunicipal, en las que se podrá limitar asimismo su crecimiento. Por último, para los núcleos ubicados en zonas de especial protección determinados por la vía legal de la Ley de Espacios Naturales, se establecen igualmente condiciones para su crecimiento para usos residenciales, turísticos, mixtos, industriales y de servicios.

En síntesis, desde la planificación territorial y aras del logro de un modelo urbanístico sostenible medioambientalmente, se ordena el crecimiento urbanístico de los municipios tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Ahora bien, la cuestión en este punto, estriba en cómo articulan en la práctica los PTI este conjunto de previsiones. Para encontrar la respuesta, parece adecuado bajar un nuevo escalón y conocer de primera mano su concreción en los planes territoriales. Baleares cuenta con tres PTI vigentes (PTI de Mallorca, PTI de Menorca y PTI de Ibiza y Formentera). Nos centraremos en el PTI de Menorca<sup>219</sup>.

El PTI de Menorca recoge un conjunto de determinaciones dispositivas que definen el marco en el que se han de desarrollar los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbanística. Estas determinaciones, reguladas en el título V de la normativa del PTI de Menorca, se conforman por un conjunto de directrices generales para la formulación del planeamiento municipal, directrices sobre sostenibilidad ambiental de las actuaciones urbanísticas y directrices de ordenación de los suelos urbano y urbanizable.

En relación con las directrices generales para la formulación del planeamiento urbanístico municipal, el PTI de Menorca establece los criterios básicos para la elaboración del planeamiento general municipal<sup>220</sup>; los objetivos estratégicos

<sup>219</sup>. Aprobado por Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Menorca en sesión de 25 de abril de 2003 (BOIB núm. 69, de 16/05/2003). Se toma como referente este instrumento por el carácter reciente de la aprobación inicial de la revisión del PTI, llevada a cabo por el Pleno del Consell Insular de Menorca, en sesión de 21 de diciembre de 2020 (BOIB núm. 7, de 16/01/2021), lo que posibilita, aun con la cautela de tratarse de un instrumento en tramitación, tener una aproximación actualizada a las previsiones que contiene.

<sup>220</sup>. Como criterios básicos para la elaboración del planeamiento municipal, el artículo 27 de la normativa vigente del PTI de Menorca, recoge:

“1. Los planes generales municipales deben definir, en el marco de ordenación establecido por las Directrices de ordenación del territorio, por el Plan territorial insular y los planes directores sectoriales o medioambientales aplicables, la ordenación integral del territorio municipal de conformidad, en todo caso, con los objetivos y los principios establecidos en los artículos 2 y 3 de estas Normas.

2. Los planes generales municipales son la expresión normativa de la voluntad del municipio correspondiente en cuanto a la adopción de una determinada alternativa de ordenación territorial a medio y largo plazo; y la información pública y la participación ciudadana constituyen los elementos esenciales en su formulación, su aprobación y su seguimiento.

3. Sin perjuicio de las determinaciones requeridas por la legislación urbanística, los planes generales municipales establecerán las de carácter estructurante que configuren el modelo de ordenación adoptado

del planeamiento municipal<sup>221</sup>; y la acreditación de la consistencia y coherencia territorial de las determinaciones del planeamiento municipal<sup>222</sup>.

en el marco del modelo territorial establecido en el Plan territorial insular, y abordarán como aspectos fundamentales:

- a) El diseño de los elementos clave de la estructura urbana.
- b) Las estrategias de conservación, rehabilitación y transformación de los tejidos urbanos existentes: residenciales, productivos y turísticos.
- c) La previsión detallada de nuevos suelos destinados a vivienda, actividad económica, servicios y dotaciones en el marco de los límites de crecimiento establecidos en el capítulo siguiente.
- d) La definición de las estrategias de gestión más adecuadas para la ejecución de las determinaciones<sup>221</sup>.

<sup>221</sup>. También señala el PTI de Menorca los objetivos estratégicos del planeamiento municipal que deberán asumir como propios y adaptarlos a las circunstancias y características del municipio, todo ello en el marco de los objetivos y principios previstos en el propio PTI. De esta forma, el artículo 28 de la normativa del PTI, en el apartado 1, enumera como tales:

- a) Proteger los valores ambientales y paisajísticos de las áreas naturales, rurales y litorales.
- b) Proteger y valorar de manera creativa el patrimonio urbano y arquitectónico, fomentando la reutilización y recuperación.
- c) Fomentar el desarrollo económico y turístico sostenible.
- d) Asegurar la provisión de suelo necesario para satisfacer las necesidades actuales y futuras de alojamientos, en el marco de las previsiones establecidas en el Plan territorial insular.
- e) Promover el acceso a la vivienda y la integración social, asegurando en todo caso la provisión necesaria de suelo para acoger las necesidades de vivienda social.
- f) Asegurar la provisión de suelo necesario para satisfacer las necesidades de equipamiento de la población existente y prevista.
- g) Garantizar la disponibilidad de una amplia variedad de opciones de movilidad sostenible y fomentar soluciones de diseño que favorezcan los desplazamientos a pie y el uso del transporte público.
- h) Coordinar las previsiones de localización de las actividades generadoras de empleo y residencia a fin de reducir las demandas de movilidad y fomentar la integración de usos y la cohesión social.
- i) Promover la gestión prudente de los recursos naturales y energéticos y fomentar la utilización de energías renovables y las soluciones constructivas arquitectónicas y urbanísticas bioclimáticas que minimicen el consumo de recursos naturales.
- j) Proteger e incrementar la proporción de ecosistemas naturales y artificiales en los núcleos urbanos, generando, cuando sea posible, corredores verdes que conecten los sistemas de espacios naturales rurales y los espacios libres urbanos.
- k) Promover la utilización de los suelos abandonados u obsoletos para acoger la necesidad de crecimiento residencial y de actividades con preferencia al empleo de suelos de nueva extensión.
- l) Localizar los nuevos crecimientos residenciales y las actividades vinculadas a aquellos asentamientos existentes para potenciar la diversidad urbana y la utilización de las redes de transporte público existentes.
- m) Prever los riesgos ambientales y tecnológicos.
- n) Promover los sistemas de tratamiento y reciclaje de residuos industriales y domésticos<sup>222</sup>.

<sup>222</sup>. Para acreditar la coherencia territorial de las determinaciones del planeamiento municipal, el artículo 29 de la normativa del PTI de Menorca, establece que la memoria de los planes generales debe distinguir de manera adecuada y suficiente los siguientes extremos:

- a) Formulación clara y detallada de los objetivos y criterios adoptados por el plan en aplicación de las determinaciones del Plan territorial insular.
- b) Justificación razonada de la coherencia entre los objetivos, los criterios y determinaciones del planeamiento municipal y las determinaciones pertinentes del Plan territorial insular.
- c) Justificación razonada de la coherencia entre el modelo territorial propuesto y el modelo territorial insular previsto en el Plan territorial insular y en los planes directores sectoriales y medioambientales en vigor.
- d) Resumen explicativo del proceso de concertación administrativa con municipios limítrofes y otras administraciones afectadas, con explicitación, en particular, del resultado de las consultas realizadas a los órganos competentes en materia ordenación del territorio y urbanismo<sup>223</sup>.

Como directrices sobre sostenibilidad ambiental de las actuaciones urbanísticas, también recoge el PTI de Menorca un conjunto de criterios generales para su logro y determinados criterios básicos a los que debe ajustarse la ordenación urbanística al efectuar la clasificación del suelo urbano y urbanizable, pero también otros dirigidos a la ordenación urbanística de las zonas verdes públicas, de las zonas o espacios verdes privados, de las redes de servicios, incluso referidos a los sistemas de saneamiento o el alumbrado público, entre otros<sup>223</sup>. Junto a éstos, también incorpora como directrices de sostenibilidad ambiental dirigidas al planeamiento urbanístico, medidas tendentes al control del impacto ambiental de las obras de urbanización (previendo, a modo de ejemplo, que los proyectos de urbanización contengan previsiones sobre el traslado de escombros a vertederos autorizados o que cuando haya tierra vegetal habrá de recogerse para su uso posterior en los espacios libres de la urbanización), medidas para el control del impacto ambiental resultante de las obras de edificación o un conjunto de criterios básicos de edificación sostenible dirigidos a los alojamientos turísticos. Estos últimos, y sin perjuicio de otras previsiones que sean aprobadas sobre el particular, se establecen como un deber que los municipios deben exigir a los alojamientos turísticos, estableciendo, entre otros, en aras a la edificación sostenible que se plantea: adaptar la edificación a las condiciones locales, fomentar la producción de electricidad en los edificios por medio de energías renovables, moderar la demanda energética, fomentar la eficiencia energética, mejorar la gestión del ciclo hidrológico o la adopción de sistemas de construcción sostenible (entre otras, considerando las propiedades de los materiales en cuanto a emisión de productos tóxicos y otras sustancias que puedan resultar nocivas para la salud de los usuarios).

Particular significancia tiene las directrices de ordenación previstas por el PTI de Menorca para los suelos urbanos y urbanizables. El conjunto de determinaciones que el plan territorial establece sobre estas clases de suelo, dirigidas a su necesaria observancia por los municipios tienen, además, el carácter de norma directiva de carácter prevalente y vinculante para la ordenación urbanística<sup>224</sup>. Destacar su carácter preciso y detallado, lo que unido a la vinculación que implican para el planeamiento urbanístico, además, previsto desde la planificación territorial de

<sup>223</sup>. Todos ellos son concretados en el artículo 30 de la normativa del PTI de Menorca.

<sup>224</sup>. El artículo 4 de la normativa del PTI de Menorca, precisa el carácter de las diferentes determinaciones del contenido sustantivo y documental del plan. Entre las previstas, incluye las denominadas "determinaciones dispositivas de carácter directivo", representadas por las siglas ND, y definidas como aquellas "que prevalecen sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico en vigor, incluso si es anterior al Plan territorial insular, obligan a interpretarlas y aplicarlas de conformidad con ellas, y vinculan al planeamiento urbanístico que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Plan en virtud de la primera formulación, de modificación o de revisión de un plan previo, pero la plena eficacia de las que requiere que se complementen con las correspondientes determinaciones de desarrollo y concreción de los planes directores sectoriales que son competencia del Consejo Insular y los planes de ordenación urbanística, según corresponda".

escala subregional y justificado en el logro de la sostenibilidad ambiental, hacen adecuado detenerse en las mismas.

De esta forma, para el suelo urbanizable, la ordenación por el planeamiento urbanístico municipal debe observar las siguientes reglas:

- La adecuación de la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente, entendiendo por capacidad de carga la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.
- La fijación de la capacidad de carga debe hacerse en función de las capacidades diferenciadas de los diferentes elementos ambientales del ámbito de que se trate y para que opere como criterio de enjuiciamiento de la corrección y procedencia, por tanto, de cualquier decisión propia sobre la ordenación urbanística, la cual nunca debe ser tal que provoque la superación de los límites resultantes de la capacidad de carga pertinente.
- Respetando y aplicando lo establecido en el artículo 39 sobre crecimiento máximo (límites al crecimiento residencial y turístico), los planes generales municipales deben evaluar la capacidad de carga de los suelos destinados a acoger nuevos crecimientos o afectados por operaciones de transformación o intensificación de los usos originarios, de acuerdo con los principios y criterios definidos en el propio PTI<sup>225</sup>.
- La clasificación de nuevo suelo urbanizable calificado para uso residencial, turístico o pequeña industria compatible con la residencia deberá hacerse de modo tal que:
  - Se garantice una estricta continuidad con el núcleo urbano mediante el máximo contacto perimetral con éste y la directa conexión con la red existente.
  - Observando los siguientes criterios:
    - Los nuevos desarrollos han de localizar al menos la mitad de su superficie dentro de las áreas de transición definidas por el PTI.

<sup>225</sup>. Incluso precisa los parámetros a considerar para evaluar la capacidad de carga de los suelos destinados a la urbanización que, como mínimo, deben valorar:

- Las características geológicas, topográficas y ecológicas de los terrenos.
- La presencia de procesos de presión sobre los recursos y de deterioro ambiental.
- El impacto de la urbanización proyectada sobre los recursos renovables y el paisaje.
- Las demandas de equipamientos y servicios generados por la densidad de uso proyectada, en relación con la capacidad de las redes existentes en el municipio.
- La disponibilidad de una variedad de medios de accesibilidad sostenible.
- El impacto de las nuevas infraestructuras necesarias sobre los recursos no renovables y el paisaje.

- El nuevo sector, unidad o polígono deberá tener contacto directo con el suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización en, al menos, la cuarta parte de su perímetro, excepto cuando se den condicionantes topográficos especiales.
  - La estructura viaria de los nuevos sectores, unidades o polígono deberá ser de tal entidad que se produzca la máxima integración física y funcional en la malla urbana existente o prevista.
  - No podrán producirse huecos o discontinuidades entre los nuevos tejidos urbanos y los existentes o previstos, salvo que los espacios carentes de edificación sean destinados a sistemas generales dotacionales o al sistema general de espacios libres y zonas verdes públicas.
- La ordenación urbanística relativa a nuevos sectores, unidades o polígonos, de suelo urbanizable debe respetar necesariamente los estándares siguientes:
- De densidad bruta:
    - Maó y Ciutadella: densidad mínima 20 viviendas/ha y densidad máxima 40 viviendas/ha.
    - Resto de municipios: densidad mínima 20 viviendas/ha y densidad máxima 30 viviendas/ha.
  - Altura máxima de la edificación residencial y terciaria en nuevos sectores:
    - Maó y Ciutadella: planta baja + 3.
    - Resto de municipios: planta baja + 2<sup>226</sup>.

De igual manera, el PTI de Menorca se encarga de fijar las reglas para la ordenación por el planeamiento municipal de los terrenos clasificados como suelo urbano, diferenciando según se encuentre sujeto a reforma, renovación o rehabilitación, o no. Con carácter general, y cuando no esté sujeto a dichas operaciones, el planeamiento urbanístico municipal debe fijar para el suelo urbano, dos reglas: adecuar la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente y establecer la capacidad de carga atendiendo a las capacidades diferenciadas de los diferentes elementos ambientales del ámbito. Lo que complementa con un conjunto de criterios para poder evaluar la capacidad de carga de los ámbitos de

<sup>226</sup>. Estas reglas de obligada observancia por el planeamiento urbanístico para el suelo urbanizable, reguladas en el artículo 34 de la normativa del PTI de Menorca, se conjugan con criterios específicos, de igual forma de carácter prevalente y vinculante para el planeamiento urbanístico, dirigidos a establecer reservas mínimas en dicha clase de suelo para vivienda sujeta a régimen de protección oficial o cualquier otro régimen de protección pública, cuestión regulada en el artículo 35.

suelo urbano objeto de operaciones de transformación o intensificación de uso, para ello el planeamiento urbanístico debe atender a cuatro criterios:

- Capacidad de las redes de servicios y dotaciones para absorber el incremento de demanda derivado del cambio o la intensificación de uso.
- Incidencia y efectos del incremento de demanda de viajes y formas de desplazamiento generado por la nueva implantación de usos sobre las infraestructuras de transporte existentes y sobre las necesidades de aparcamiento.
- Impacto del cambio o de la intensificación de uso sobre las estrategias de rehabilitación de los centros urbanos.
- Impacto de las tipologías de edificación asociadas al cambio o a la intensificación de usos sobre el patrimonio urbano y arquitectónico objeto de protección.

Para el caso de suelo urbano sujeto a reforma, renovación o rehabilitación sistemática o integrada, la ordenación que lleve a cabo el planeamiento urbanístico debe atender a los mismos criterios que el PTI establece para el suelo urbanizable, con la salvedad del relativo al estándar de altura máxima de la edificación que se podrá superar cuando así venga impuesto por la necesaria integración en el entorno edificado o para la obtención de mayores espacios libres públicos.

Pero junto a las anteriores determinaciones delimitadoras del marco general al que, conforme al PTI de Menorca, quedan vinculados los planeamientos urbanísticos de los municipios de la isla, la normativa del plan establece estándares precisos dirigidos a contener el crecimiento residencial y turístico de la isla, cuestión a la que dedica el título VI de su normativa, cumpliendo con ello el mandato que, con carácter legal, le viene dado desde las propias DOT conforme a la previsión de la LOTIB.

Conforme a lo anterior, el PTI de Menorca, regula en su normativa, por un lado, el crecimiento residencial y turístico y por otro, la programación del proceso de edificación y de uso del suelo. En relación con el crecimiento residencial y turístico, establece, en el artículo 38 de la normativa<sup>227</sup>, conforme a las propias DOT y para el conjunto de la isla, unas reglas dirigidas a determinar el techo de crecimiento insular máximo, conforme a las cuales:

- Dentro de los diez años siguientes a la aprobación definitiva del propio PTI no podrá clasificarse suelo urbanizable que, aplicando las densidades previstas en el mismo (Máo y Ciutadella, densidad mínima 20 viviendas/ha y densidad máxima 40 viviendas/ha; en el resto de municipios, densidad mínima 20 viviendas/ha y

<sup>227</sup>. El artículo 38 de la normativa del PTI de Menorca fue modificado con ocasión de la modificación del plan, aprobada por el Pleno del Consell Insular de Menorca en sesión de 26 de junio de 2006 (BOIB núm. 105, de 27/07/2006).

densidad máxima 30 viviendas/ha), supere la superficie necesaria para un total de 10.749 plazas de alojamiento, tanto residenciales como turísticas.

- En cualquier caso, la superficie de suelo que se clasifique como urbanizable, conforme a lo anterior, debe respetar el crecimiento máximo permitido en las DOT para la isla de Menorca (439 ha).
- El suelo clasificado como urbanizable dentro de los límites anteriores se localizará exclusivamente en los núcleos tradicionales de Sant Lluís, Es Castell, Maó, Alaior, Es Mercadal, Es Migjorn Gran, Ferreries, Ciutadella, Fornells y Sant Climent. No obstante, se exceptúa la clasificación de suelo que sea necesaria para llevar a cabo las operaciones de esponjamiento dispuestas en las zonas turísticas.
- Se exceptúan de las limitaciones anteriores (salvo la previsión relativa al límite de crecimiento máximo permitido por las DOT para la isla), las superficies de suelo cuya clasificación sea necesaria para llevar a cabo las operaciones de esponjamiento dispuestas en las zonas turísticas, así como también las superficies de suelo clasificadas conforme a la disposición adicional única incorporada por la modificación del PTI<sup>228</sup>. Además, ambas superficies quedan

<sup>228</sup>. La disposición adicional única de la modificación del PTI de Menorca, establece:

“Disposición Adicional Única. Clasificación como suelo urbanizable de los terrenos afectados por el apartado 2.c) de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares [Norma que contiene normas NIDPA -aplicables de forma inmediata, directa y plena- y ND -directivas de carácter prevalente sobre y vinculante para la ordenación urbanística- según se indica en cada caso].

[NIDPA] De conformidad con lo establecido en el apartado 2.c) de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (según la redacción dada por la Ley 8/2003, de 25 de noviembre), se clasifica como suelo urbanizable el ámbito de suelo rústico, correspondiente a la categoría de área de protección territorial, comprendido entre Son Oleo y Son Blanc, del término municipal de Ciutadella, que aparece definido en las determinaciones gráficas de este Plan Territorial. Los terrenos mencionados, de superficie aproximada 111.219 m<sup>2</sup>, serán considerados, a efectos de la aplicación de las determinaciones del Plan Territorial Insular, como parte integrante del núcleo tradicional de Ciutadella.

[ND] El planeamiento urbanístico municipal deberá establecer la ordenación detallada de los nuevos suelos urbanizables de manera integrada con la de aquellos otros terrenos colindantes por el Este que mantienen actualmente la clasificación de suelo urbanizable (de superficie aproximada 19.245 m<sup>2</sup>, coincidente con la de los terrenos del <> que no quedaron reclasificados como suelo rústico en virtud de la Disposición Adicional Docena de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial) y que igualmente aparecen definidos en las determinaciones gráficas de este Plan, asegurando la aplicación sobre el conjunto del ámbito de los estándares impuestos por la normativa urbanística vigente y sujetándose en todo caso a las siguientes directrices:

- \* Uso admitido: solo se permitirá el uso residencial, tanto en la tipología de vivienda unifamiliar aislada como en la tipología de vivienda plurifamiliar.
- \* Máximo de unidades de vivienda: 114, de las cuales solo un máximo de 20 podrán corresponder a la tipología de vivienda plurifamiliar.
- \* Máximo de plazas de alojamiento residencial: 456, de las cuales solo un máximo de 80 podrán corresponder a la tipología de vivienda plurifamiliar.
- \* Reserva para zona verde: reserva para esta destinación de una superficie mínima de suelo de 16.249 m<sup>2</sup>, que se ubicará dando continuidad y de forma paralela a la zona de dominio público marítimo-terrestre”.

excluidas de la aplicación de las determinaciones contenidas en los artículos 34.5. (estándares relativos a densidad y altura máxima) y 35 (reservas mínimas para vivienda sujeta a régimen de protección), ambas referidas a la ordenación del suelo urbanizable.

Estas excepciones, en su mayor parte, son fruto de la modificación del PTI de Menorca y suponen cierta flexibilización respecto a las previsiones contenidas en el plan en su redacción originaria.

Junto a las anteriores, también fija los límites del crecimiento residencial y turístico en el planeamiento urbanístico municipal (artículo 39 de la normativa), contemplando a tal fin, que:

- Las determinaciones de los planes generales de ordenación de los diferentes municipios referidas a la clasificación y la calificación de suelo, así como cualesquiera otros aspectos que contribuyan a definir, determinar y atribuir el uso y el aprovechamiento urbanístico del suelo o incidan en uno u otro, deben respetar los límites que el artículo 38 impone a la clasificación de suelo.
- Las determinaciones de los planes generales de ordenación, así como los de desarrollo de éstos, que establezcan la ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable en los que se haya de materializar el crecimiento residencial y turístico posible deben respetar las siguientes previsiones:

#### Distribució per municipis del creixement residencial i turístic

	Total places	Places en règim de protecció	Places en règim lliure	%
Alaior	1.395	558	837	13,0
Ciutadella	3.063	1.224	1.839	28,5
Ferrieres	768	309	462	7,2
Maó	3.021	1.209	1.812	28,1
es Mercadal	528	210	318	4,9
Sant Lluís	696	279	417	6,5
es Castell	1.041	417	624	9,7
es Migjorn Gran	237	93	141	2,2
<b>Menorca</b>	<b>10.749</b>	<b>4.299</b>	<b>6.450</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Normativa PTI de Menorca (artículo 39).

Significativo el grado de concreción que desde la planificación territorial subregional (en el caso que se analiza, a través del PTI de Menorca) se dirige con carácter vinculante al planeamiento urbanístico municipal, tanto general como de desarrollo, llegando a tal grado de detalle que se precisa por término municipal, diferenciando entre las plazas sujetas a algún régimen de protección y las plazas en régimen libre<sup>229</sup>.

En relación a la programación del proceso de edificación y uso del suelo, el PTI de Menorca se encarga de regular desde la programación temporal del proceso de edificación y de uso del suelo para uso residencial y turístico (artículo 40); la autorización de plazas de acuerdo con la programación temporal del proceso de edificación y de uso del suelo para uso residencial y turístico (artículo 41); la autorización de plazas de acuerdo con la programación temporal del proceso de edificación y de uso del suelo para uso hotelero (artículo 42); las licencias turísticas previas (artículo 43); y las licencias urbanísticas municipales (artículo 44).

Nuevamente el grado de detalle y las limitaciones impuestas al planeamiento urbanístico son la nota predominante en estas determinaciones. Ilustrativo de lo anterior, la programación temporal para la edificación y uso de suelo residencial y turístico que el PTI regula en el artículo 40 de su normativa, en el que desde la planificación territorial se predetermina el deber y consiguiente derecho de los propietarios a edificar. De esta forma, distingue entre zonas turísticas (para los que se programa, en los dos primeros años a la entrada en vigor del PTI, un total de 1.052 plazas de alojamiento residencial y turístico, excluido el hotelero; y para los siguientes años de vigencia del PTI, 858 plazas, excluido de igual forma el hotelero) y para el conjunto de toda la isla (600 plazas para uso hotelero).

No representa ninguna novedad señalar que, como era previsible, también el PTI de Menorca fue, tras su aprobación definitiva, objeto de diferentes recursos en vía jurisdiccional<sup>230</sup>, entre otras cuestiones, reprochándole la vulneración al principio

<sup>229</sup>. De igual forma, a efectos de cálculo de los límites del crecimiento, determina que cada vivienda nueva equivale a tres unidas o plazas de alojamiento.

<sup>230</sup>. Algunas de las resoluciones judiciales recaídas frente al PTI de Menorca, son: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 17 de enero de 2008, núm. rec. 839/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:22); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 3 de junio de 2008, núm. rec. 1437/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:762); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 3 de junio de 2008, núm. rec. 936/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:820); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 3 de junio de 2008, núm. rec. 723/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:827); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 2 de julio de 2008, núm. rec. 830/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:884); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 18 de septiembre de 2008, núm. rec. 748/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:970); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 23 de octubre de 2008, núm. rec. 943/2003 (ECLI:ES:TSJBAL:2008:1340); Sentencia del Tribunal

de autonomía local por las determinaciones recogidas en el mismo y dirigidas al planeamiento municipal.

Sin carácter exhaustivo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 9 de diciembre de 2008<sup>231</sup>, se pronuncia expresamente sobre los “intereses supramunicipales frente a la autonomía local”. Parte, la meritada resolución, recordando cómo sobre el particular la Sala ya se ha pronunciado con ocasión de otros recursos planteados frente al Plan Territorial de Mallorca, para dictaminar sobre “... si el Consell Insular de Menorca ha incumplido las previsiones normativas que señala el ordenamiento autonómico en lo que respecta al espacio regulativo sobre el que puede incidir un Plan Territorial” o “... si ha incidido sobre un espacio regulativo que no le corresponde por ser propio de los Planes Generales de Ordenación Urbana” y es tajante al afirmar que “... el resultado jurídico más plausible es el de que el Plan Territorial de Menorca sí se encuentra habilitado por parte del ordenamiento jurídico autonómico para tocar los usos y aprovechamientos en suelo urbano, variando el planeamiento municipal”, para ello, entre sus argumentaciones trae a colación la Sentencia de la propia Sala de 3 de junio de 2008, dictada en recurso planteado frente al Plan Territorial de Mallorca y que contiene la siguiente doctrina, que reproduce y que muestra el criterio jurisprudencial sobre el particular, cuando señala:

“... La ordenación territorial fija el modelo al que ha de sujetarse el plan municipal de urbanismo y cuando se adentra en la intervención sobre los usos residenciales y turísticos a implantar en el suelo urbano y en el suelo urbanizable, como cuando fija límites severos al desarrollo urbano en el suelo rústico, elemento crucial para la sostenibilidad, esto es, cuando se trata del modelo territorial de contención que también ha asumido la Ley de la Comunidad Autónoma 14/00, en definitiva, todo ello se traduce en la habilitación a las Directrices de Ordenación Territorial, primero, para limitar el crecimiento en superficie del suelo para determinados usos urbanísticos, pero también para incidir directamente sobre el régimen de usos de suelo clasificado ya existente

Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 3 de diciembre de 2008, núm. rec. 959/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2008:1277); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 9 de diciembre, de 2008, núm. rec. 955/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2008:1263); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 12 de marzo de 2009, núm. rec. 725/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2009:320); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 10 de junio de 2009, núm. rec. 960/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2009:1110); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 23 de julio de 2009, núm. rec. 1603/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2009:755); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 28 de enero de 2010, núm. rec. 778/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2010:183).

<sup>231</sup>. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede Palma de Mallorca, de 9 de diciembre de 2008, núm. rec. 955/2003 (ECLI:ES:TJJBAL:2008:1263).

e incluso para fijar los límites del crecimiento de tales usos” (Fundamento de Derecho Segundo).

“... de tal modo que el Plan Territorial Insular (...) se equipara a los instrumentos de planeamiento urbanístico en cuanto a la regulación de suelo rústico - que es con el que especialmente casan los instrumentos de ordenación del territorio - en tanto que respecto al suelo urbano y urbanizable el Plan Territorial Insular también puede tener una intervención menor, pero de notable envergadura, en concreto, atribuyendo usos, atribuyendo coeficientes de edificabilidad o creando zonas de reconversión; determinaciones todas ellas que prevalecerán sobre el plan urbanístico” (Fundamento de Derecho Quinto).

“... deberá atenerse a la Ley, pero también que el Plan Territorial Insular pueda contener determinaciones diversas, lo que, sumado a las previsiones de los artículos 2 y 9 de la Ley 14/00 y a que de su Disposición Adicional Tercera, apartado 2.g., ha resultar que el Plan Territorial Insular pueda llevar a cabo aquello que igualmente puede hacer el plan urbanístico” (Fundamento de Derecho Quinto).

“... En este sentido, debe tenerse en cuenta igualmente que el artículo 9 de la Ley 14/00 fija el contenido necesario pero no establece agotadoramente el contenido del Plan Territorial Insular. Pues bien, del artículo 9 de la Ley 14/00, como de su artículo 2 y de la Disposición Adicional antes mencionada, y también del artículo 17 de la Ley 6/99, ha de resultar que el Plan Territorial Insular, bien que sin que pueda contrariar esas leyes, sin embargo, a partir de ahí, puede efectivamente incidir en el régimen de propiedad urbana definido en el planeamiento municipal - a ese respecto, por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 37/87 y 164/01, sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 22 de febrero de 2003, y sentencias de la Sala números 42, 43, 45, 84, 86, 92, 93, 240 y 662 de 2003” (Fundamento de Derecho Quinto).”

Y resulta contundente al concluir reconociendo “... la existencia de una serie de preceptos jurídicos bajo cuyo mandato pueden los Planes Territoriales –siempre que concurren intereses supramunicipales- tocar los usos y aprovechamientos en suelo urbano”, para a continuación, referirse, en concreto, a los artículos 2 y 9, junto a la disposición adicional novena de la LOTIB y al artículo 19 de la Ley 6/1999 por la que se aprueban las DOT.

Sin obviar, entrando en el objeto de la cuestión, que “la piedra angular se sitúa, entonces, sobre la tutela efectiva, real, de los intereses públicos que han de ponerse en práctica en el ámbito de la ordenación del territorio. Estos intereses

u objetivos aparecen en el artículo 1º de la Ley 14/2000: a) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. b) Disponer de una estructura espacial adecuada que permita el desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales. c) Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente...”, reconociendo que, en efecto, dichos objetivos guardan un entronque preciso con temáticas de naturaleza supramunicipal, que tratan de asegurar el respeto debido a los fines que legitiman la emisión de los Planes Territoriales Insulares “... sin inmiscuirse en lindes propias de la competencia de los diversos Ayuntamientos que conforman la estructura local de cada isla”. Es más, en su pormenorizado análisis, reconoce que “tanto la normativa como las exposiciones de motivos de las leyes que regulan la ordenación del territorio en les Illes Balears asumen que los Planes Territoriales tienen virtualidad para afectar a los usos urbanísticos existentes en suelo urbano, siempre que (parece obvio recordarlo), la afectación se proyecte sobre el desarrollo sostenible; el uso racional del suelo y de los recursos naturales (Exposición de Motivos, Ley 21/12/2000)”.

Posteriormente, y en virtud de la previsión contenida en la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible, que, con carácter excepcional, facultaba al Consejo Insular de Menorca a aprobar una norma territorial transitoria para desplazar la regulación del PTI y que vinculase al planeamiento urbanístico de la isla, fue aprobada la misma en el año 2014<sup>232</sup>, desplazando la mitad del articulado del PTI<sup>233</sup>. La Norma Territorial Transitoria (NTT), justifica su aprobación en la propia condición de la isla como Reserva de la Biosfera, el transcurso de más de diez años desde la aprobación del PTI, las profundas modificaciones normativas acaecidas desde la aprobación del plan y la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas legales y sociales, todas estas razones acreditan asimismo la necesidad de revisar el PTI.

Si bien, la NTT incidía en algunas cuestiones analizadas con anterioridad, en concreto establecía, a los efectos que ocupan, “determinaciones dispositivas que definen el marco de los planes generales municipales de ordenación urbanística” (artículo 10, ordenación del suelo urbanizable; artículo 11, ordenación del suelo urbano) y relativas al “crecimiento residencial y turístico” (artículo 12), el posterior inicio de la revisión del PTI de Menorca fue determinante a los efectos de su derogación por entenderse que la vigencia de la misma, distorsionaba el

<sup>232</sup>. Aprobada por el Pleno del Consell Insular de Menorca, en sesión extraordinaria el 22 de diciembre de 2014 (BOIB núm. 3, de 05/01/2015).

<sup>233</sup>. De conformidad con la propia disposición adicional primera de la Norma Territorial Transitoria “hasta la entrada en vigor de la modificación del Plan Territorial Insular exigida por la Disposición Adicional 9ª de la Ley 7/2012, quedan desplazados y sin efecto...”, entre otros, algunos preceptos relativos a las directrices de ordenación para las clases de suelo urbano y urbanizable (artículos 34.4, 34.5, 35 y 37), al techo de crecimiento máximo insular (artículo 38.b) y todo el articulado relativo a la programación del proceso de edificación y de uso del suelo (artículos 40 a 44).

modelo territorial determinado por el PTI. De esta forma, en 2017, es aprobada la derogación parcial de la NTT, levantando la suspensión de la vigencia de gran parte del articulado de la normativa del PTI, entre ellos todos los preceptos relativos a las determinaciones dispositivas que definen el marco de los planes y los relativos al crecimiento residencial y turístico, así como la programación del proceso, que, en consecuencia, vuelven a tener vigencia y ser aplicables conforme a la redacción dada en su día por el PTI, sin perjuicio, como también se ha comentado, de la posterior modificación del plan.

En simultáneo, se viene tramitando la revisión del PTI de la isla que muy recientemente ha alcanzado su aprobación inicial, en fecha 21 de diciembre de 2020<sup>234</sup>. En el documento sometido a información pública no sólo mantiene los títulos IV “Determinaciones dispositivas definitorias del marco del planeamiento municipal” y V “Ordenación residencial y turística. Crecimiento y programación del proceso edificatorio y de uso del suelo”, en los que se establecen estándares y criterios muy precisos, sino que, además, incorpora nuevos aspectos en coherencia con el desarrollo que, en las casi dos décadas transcurridas desde que fuera aprobado el PTI, ha tenido el desarrollo sostenible. A modo de ejemplo, incorpora determinaciones generales y específicas dirigidas a la inclusión de la perspectiva de género y familia en la ordenación territorial.

En síntesis, y aunque el análisis se ha centrado en la planificación territorial de una de las islas, Menorca, se observa, de manera similar a lo previsto por Andalucía, como desde la ordenación del territorio se establecen criterios y estándares, en este caso, muy precisos (y sin obviar, la particularidad de un territorio tan singular como las islas en general, y Menorca, en particular), que obligan al planeamiento urbanístico municipal pero cuya máxima es el logro de modelos territoriales y urbanos basados en criterios de sostenibilidad. En el caso de Baleares, y de ahí su interés, además, se advierte cómo el establecimiento de criterios de sostenibilidad desde la propia legislación, imbricados en los instrumentos de planificación, tanto de escala regional (DOT) como subregional (PTI), pueden ser determinantes para el logro de ciudades más sostenibles en sus diferentes vertientes.

### 2.3. El criterio de capacidad de acogida previsto por la planificación territorial cántabra como límite al crecimiento urbanístico municipal

El principio de desarrollo sostenible es el fundamento por el que la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTUC), al establecer el contenido del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, en su artículo 12.e), le encomienda, entre otras, la formulación

<sup>234</sup>. BOIB núm. 7, de 16/01/2021.

de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga.

Si bien, el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria (PROT), instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico previsto por esta Comunidad Autónoma, hasta el momento, no ha sido aprobado<sup>235</sup>, la LOTUC, en su disposición adicional cuarta introduce la figura del Plan de Ordenación del Litoral (POL), como instrumento de planificación territorial para la zona costera y que equipara a todos los efectos al PROT. Consecuencia de dicha previsión legal es que el POL se identifica a efectos jurídicos a las previsiones contenidas en la LOTUC para el POL.

Por otra parte, la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, LPOLC, tomando como marco de referencia la ETE, formula un modelo territorial con el que se pretende una adecuada ordenación de los usos sobre el territorio para alcanzar el necesario equilibrio entre la localización de las poblaciones y actividades en el territorio y su efectiva protección, con el fin de lograr un desarrollo sostenible. Este modelo territorial se sustenta en el establecimiento de una zonificación, que se concreta en la distinción de tres áreas en el territorio de los municipios costeros cántabros: áreas de protección<sup>236</sup>, áreas de ordenación<sup>237</sup> y actuaciones integrales estratégicas<sup>238</sup>, y junto a aquélla, en el criterio de la capacidad de carga y la capacidad de acogida territorial. La capacidad de carga es definida en su artículo 10 como la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

La capacidad de acogida territorial, por su parte, es definida por el POL como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendido a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial

<sup>235</sup>. Pese a ello, existen referencias de que se viene elaborando y tramitando. En este sentido, en mayo de 2017 fue publicada documentación del instrumento en su fase de avance.

<sup>236</sup>. Áreas de protección, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 7.1.a) de la Ley cántabra 2/2004, son los ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedoras de una especial protección.

<sup>237</sup>. Por su parte, las áreas de ordenación, son definidas por el artículo 7.1.b) de la Ley cántabra 2/2004, como los ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación.

<sup>238</sup>. Las actuaciones integrales estratégicas, previstas en el artículo 7.1.c) de la Ley cántabra 2/2004, son los ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial.

propuesto<sup>239</sup>. Es la capacidad de acogida, el criterio que determina el umbral de crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser dicho crecimiento coherente con las determinaciones establecidas en el propio POL para cada una de las categorías de ordenación que establece.

La determinación del umbral de crecimiento urbanístico de cada núcleo de población se establece de conformidad con el criterio de capacidad de acogida, cuyo cálculo, conforme establece el artículo 12, atiende a los siguientes parámetros:

- Población, estimando tanto la población residente, como la estacional. Por población residente se entiende la población censada, corregida en su caso con otros parámetros que se puedan ponderar en atención a las características del municipio. La población estacional se estima a partir de las residencias vacantes y de las plazas turísticas hoteleras, casas rurales y campings.
- Recursos e infraestructuras de abastecimiento, saneamiento, red viaria y energía del municipio.
- Equipamientos, con especial atención a los educativos y sanitarios.

No obstante, dichos criterios generales contienen un conjunto de matizaciones. Por un lado, para la realización del cálculo se valorará las tendencias de crecimiento tanto poblacional como de construcción de viviendas y programas o proyectos de implantación de actividades económicas y de infraestructuras y equipamientos, mediante el empleo de datos estadísticos. A partir de estos parámetros, en el momento de redacción del Plan General de Ordenación Urbana, se estudiará la situación de partida, realizando el correspondiente balance entre los recursos, infraestructuras y equipamientos existentes y los demandados, a efectos de comprobar la suficiencia de los mismos o los posibles déficits preexistentes, en cuyo caso, el Plan General de Ordenación Urbana, habrá de atender a estos déficits iniciales, estableciendo las previsiones adecuadas para corregirlos.

Por su parte, se prevé que el planeamiento será el que propondrá el crecimiento del municipio para cada uno de sus núcleos, conforme al horizonte temporal que fije y en función de los cálculos de capacidad de acogida, sin dirigirse, con carácter general, hacia las áreas con menor capacidad de carga. No obstante, en los núcleos de carácter rural, de dimensión y dinámica poblacional reducida, el planeamiento, motivadamente, podrá prever crecimientos urbanísticos superiores a los resultantes, siempre que dicho crecimiento no suponga una transformación de su morfología. También se posibilita que sea el planeamiento el que reequilibre los crecimientos entre sus distintos núcleos siempre que éstos no se dirijan hacia áreas de menor capacidad de carga y se prevean las infraestructuras y dotaciones necesarias.

<sup>239</sup>. Definición dada por la Ley cántabra 2/2004, en su artículo 11.1., para la capacidad de acogida.

En relación al cálculo de los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento previsto, se señalan un conjunto de criterios a los que atender:

- En abastecimiento, se contemplará tanto la población permanente como la estacional y las demandas industriales, agrícolas y ganaderas.
- En saneamiento, se calculará la capacidad de tratamiento de aguas residuales, tanto para la población residente como la estacional y las demandas industriales, agrícolas y ganaderas.
- En energía, se estimará la capacidad de suministro para todos los usos consuntivos.
- En red viaria, se calculará su capacidad.
- Los equipamientos educativos se calcularán prioritariamente para la población permanente.
- Los equipamientos sanitarios considerarán fundamentalmente la población permanente, aunque a efectos de superficie necesaria, se tendrá en cuenta también la estacional.

En todo caso, se establece la obligación de que el crecimiento urbanístico propuesto se adapte a la posibilidad real de obtener los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento propuesto, lo que deberá preverse en los documentos del plan y, en particular, en su estudio económico financiero. Esta cuestión se entiende esencial en la medida en que es preciso de antemano conocer el “coste” que la implementación y ejecución de un determinado modelo, sea territorial o urbanístico, va a suponer. Sin embargo, en la práctica, no es infrecuente que se base en estimaciones sin alcanzar a una cuantificación, al menos, aproximada a la realidad.

La adecuación e integración del planeamiento urbanístico de los municipios litorales cántabros al modelo territorial definido por el POL, se realiza mediante el informe de impacto territorial, el cual, con carácter previo a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana, será remitido por el ayuntamiento a la consejería competente en materia de ordenación del territorio para que en el plazo de dos meses desde la recepción de la completa documentación, se pronuncie la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo y emita el correspondiente informe<sup>240</sup>.

<sup>240</sup>. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido el informe, se entenderá favorable y se podrá continuar la tramitación del procedimiento.

Por otro lado, como se indicaba, el modelo territorial previsto por el POL se basa también en la zonificación que establece, lo que se justifica en la exposición de motivos de la LPOLC como la razón de la propia elaboración del plan, señalando “... ha decidido acometer la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral con la finalidad primordial de garantizar una protección efectiva e integral de la costa, pero junto a la citada protección y, dado el carácter coordinador de la materia de ordenación territorial, la presente Ley contempla una serie de disposiciones en ámbitos sectoriales de marcada incidencia supramunicipal esencialmente en las materias de política industrial y de política de vivienda sometida a algún régimen de protección pública”. Parece conjugar de esta forma, preservación y desarrollo, estableciendo criterios para estos últimos dirigidos a la protección de un ámbito tan vulnerables como lo es el ámbito costero. En este sentido, también invoca como con el modelo territorial previsto se pretende una adecuada ordenación de los usos sobre el territorio a fin de alcanzar el necesario equilibrio entre la localización de las poblaciones y actividades en el territorio y su efectiva protección, con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

Los pilares en que se apoya la zonificación prevista por el POL, son tres: las áreas de protección, las áreas de ordenación y las actuaciones integrales estratégicas. Con las áreas de protección, se lleva a cabo una de las principales finalidades que tiene la ordenación del territorio: preservar determinados ámbitos por la presencia de valores ambientales, naturales o de otra índole, del proceso de desarrollo, estrechamente relacionada con la planificación física del territorio, que ha caracterizado a esta función pública en nuestro país. Pues bien, el POL define las áreas de protección como aquellos espacios que, en atención a sus singularidades o características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, se consideran merecedoras de una especial protección, lo que viene a justificar la regulación restrictiva que para estos ámbitos establece y en la que los usos y actuaciones autorizables tienen un carácter excepcional y tasado, con el fin de preservar los espacios de mayor valor ambiental.

Dentro del área de protección, el POL distingue entre protección ambiental y protección litoral, cada una, a su vez, conformada por diferentes categorías. La protección ambiental comprende, conforme al artículo 8 del POL, las unidades territoriales con caracteres físicos y ambientales sobresalientes relacionados con los procesos físicos litorales y con los paisajes litorales. Dentro de la misma, el POL distingue las siguientes categorías de protección: protección costera (PC), protección intermareal (PI), protección de riberas (PR), protección ecológica (PE) y áreas de interés paisajístico (AIP). Por otro lado, la protección litoral engloba las rasas marinas y el espacio rural más directamente asociados con la presencia del mar y que garantiza la integridad del borde costero.

Las áreas de ordenación parecen pretender la conjugación del desarrollo con la preservación de los valores presentes en el territorio, así para el POL se trata de ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible la protección de los valores litorales con el crecimiento mediante la adecuada identificación de dichos valores y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación. Es esta categoría de zonificación la que mayor incidencia tiene en el modelo urbano, de hecho, como reconoce el plan, su puesta en marcha requiere de la intermediación del Plan General de Ordenación Urbanística.

También dentro de las áreas de ordenación, y atendiendo a las afecciones existentes desde el punto de vista de la dinámica litoral, se distingue entre: área litoral y área no litoral. Área litoral es la franja de terreno existente entre el área de protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los terrenos asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías, en la que el POL busca compatibilizar el desarrollo social y económico con la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación. Para su concreción se atiende a la capacidad de carga del territorio, en función de la cual, se distinguen dentro del área litoral, tres categorías: área periurbana (AP), área de modelo tradicional (MT) y área de ordenación ecológico-forestal (OEF). Junto a éstas, el área no litoral incluye el territorio de los municipios costeros no afectados por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral. Son las áreas de ordenación las que en la práctica mayor interés tienen a los efectos que ocupan, en la medida en que inciden en el modelo urbanístico municipal, pero, además, para su desarrollo, el propio POL apela al ejercicio de la competencia urbanística de los respectivos ayuntamientos a través de su potestad de planeamiento urbanístico municipal al ser éstos, conforme establece el POL, los que planifiquen el “dónde, cómo y cuándo de sus futuros desarrollos respetando los criterios y directrices generales que el POL prevé en virtud de la existencia de intereses supramunicipales”.

Por último, y siquiera someramente, indicar que el tercer pilar de la zonificación en el modelo territorial definido por el POL, se basa en la figura de las actuaciones integrales estratégicas, concebidas como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial<sup>241</sup>.

En este contexto, y centrados en el área de ordenación, el POL establece dos disposiciones generales para estas áreas, con independencia de su adscripción a una u otra categoría, y diferentes disposiciones particulares para cada una de las

<sup>241</sup>. A esta figura en particular, nos hemos referido de manera más precisa en RANDO BURGOS, E. (2019d): “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 4-47.

categorías de ordenación en que las clasifica. Como disposiciones generales, regula los criterios generales de desarrollo urbanístico (artículo 45 del POL) y los usos autorizables en el área de ordenación (artículo 46 del POL).

Como criterios generales de desarrollo urbanístico, el POL parte señalando el objeto de estos ámbitos “conseguir un uso más eficiente y sostenible del suelo”, para lo que establece que el planeamiento fomentará la rehabilitación y renovación de sus edificaciones y la consolidación de los intersticios completando las tramas urbanas. Se observa de esta forma como, aún sin señalarlo expresamente, plantea un modelo de ciudad compacta como medio para alcanzar la sostenibilidad del suelo a la que sí alude expresamente, además, se refiere de manera general al planeamiento, lo que debe entenderse como que todo el planeamiento urbanístico, general o de desarrollo, queda vinculado por esta previsión. En congruencia con lo cual, también establece, para el planeamiento general, que deberá velar para que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con particular atención a la morfología y escala de la intervención y con los propios modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. Todo ello en los núcleos preexistentes se traduce en promover la continuidad de la trama urbana.

Dentro de estos criterios generales, se refiere a dos cuestiones más concretas, el uso industrial y la previsión de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. En relación con el primero, habilita al planeamiento para clasificar suelo urbanizable industrial aislado atendiendo a las mejores condiciones de accesibilidad y de modo que genere el mínimo impacto sobre el territorio. Esta previsión parece romper con las anteriores centradas en un modelo de ciudad compacta, para este uso concreto que, cuando se den los dos presupuestos que señala, sí podrá plantearse por el planeamiento urbanístico en suelo urbanizable y de forma aislada a los núcleos de población. En relación con el segundo, prevé que el planeamiento municipal delimite sectores de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30% del total de viviendas en suelo urbanizable previstas en el Plan General, con una salvedad, cuando en la memoria del plan se justifique la satisfacción de demanda de vivienda protegida en un porcentaje inferior.

Como usos autorizables en el área de ordenación remite a los previstos en la LOTUC para los suelos urbanizables y rústicos, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por la legislación sectorial o el instrumento de planificación territorial o de planeamiento urbanístico. De igual forma, posibilita que en estas áreas se aprueben Planes Especiales en suelo rústico<sup>242</sup>.

<sup>242</sup>. Criterios generales que se complementan con criterios específicos para cada categoría de ordenación prevista como área de ordenación. El régimen para cada una de ellas se contiene: crecimientos urbanísticos

En este contexto, tampoco el POL, y en particular las determinaciones que incorpora dirigidas al modelo urbanístico al que han de atender los municipios costeros cántabros, han estado exentas de polémica.

Los propios parámetros establecidos para el cálculo de la capacidad de acogida en el artículo 12 del POL, fueron, de manera análoga a los instrumentos que se vienen analizando en este apartado y en la medida en que predeterminan el planeamiento urbanístico, tachados de contrarios al principio de autonomía municipal. De hecho, frente al POL, se plantearon diversos recursos que, entre otras cuestiones, reprochaban esta previsión. La STC 57/2015, de 18 de marzo<sup>243</sup>, se encarga de resolverlo, declarando su constitucionalidad. Con carácter previo, la citada STC precisa que los actores no controvierten la noción de capacidad de acogida, ni la definición dada en la ley, sino “el hecho de que para la determinación de la misma haya de ser calculada conforme a los parámetros establecidos en el artículo 12 y en general de la Ley, parámetros de cálculo que reputamos, en cuanto se impongan al municipio de forma uniforme invasores de la autonomía municipal”. En particular, los recurrentes reprochan el intenso efecto vinculante que la Ley autonómica atribuye a este concepto, concretado en el hecho de que, según establece el artículo 11.2., la capacidad de acogida “determinará el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo”.

Pues bien, esta Sentencia que, por su interés, no sólo a los efectos que ocupan sino por el detallado análisis que realiza sobre las competencias en ordenación territorial y urbanismo y los “límites” entre ambas, es objeto de análisis en el siguiente capítulo de este trabajo, resuelve la cuestión sometida a su enjuiciamiento, destacando que:

“... bien podemos afirmar, por tanto, que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el “cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos”. Es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la “capacidad de acogida” como factor determinante del “umbral de crecimiento de cada núcleo” de población, según la expresión empleada por el art. 11 de la Ley del plan de ordenación del litoral, o el “máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar”, en los términos del art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional”.

en las áreas periurbanas (artículo 47 del POL); área de ordenación ecológico forestal (artículo 49 del POL); área no litoral (artículo 50 del POL).

<sup>243</sup>. BOE núm. 98, de 24/04/2015.

La propia STC 57/2015 también se encarga de resolver la tacha de inconstitucionalidad planteada en relación con los criterios generales de desarrollo urbanístico en el área de ordenación, regulados en el artículo 45 del POL. En concreto, los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 (“Al objeto de conseguir un uso más eficiente y sostenible del suelo, el planeamiento fomentará la rehabilitación y renovación de sus edificaciones y la consolidación de los intersticios completando las tramas existentes”), 3 (“El Planeamiento dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”) y la frase final del apartado 2 (“... En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama”).

En relación con el artículo 45.1. del POL, se impugna por entender los recurrentes que “... obliga a la adopción de un modelo concreto, rehabilitando y renovando las edificaciones, e impidiendo que el municipio opte por un tipo de edificación diferente y la eliminación de aquellas que no sean acordes al mismo. La Comunidad Autónoma no se limita a identificar objetivos, sino que impone medidas muy concretas que merman la autonomía municipal”, mientras que a propósito de la frase final del artículo 45.2. del POL se alega que “... se considera inconstitucional porque obliga a adoptar un modelo territorial concreto al imponer uniformemente la continuidad de la trama en los municipios existentes, limitando la discrecionalidad del planeamiento”.

Pues bien, el pronunciamiento del TC, contenido en el FJ. 17 de la Sentencia, es clarificador al indicar:

“En esta ocasión nos ocupan sendas determinaciones territoriales básicas. Con respecto a la primera de ellas—complemento y continuidad de la trama urbana—es preciso señalar que este precepto legal se aleja y trasciende lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en virtud del cual y a fin de proteger el patrimonio cultural, “los Planes Generales velarán ... por la conservación de la trama urbana en los núcleos tradicionales”, en dos aspectos capitales: por una parte, extiende su ámbito de aplicación más allá de los núcleos de población tradicionales y, lo que resulta más importante, no se limita a una función de conservación de la trama urbana sino que opta por su consolidación y continuidad.

Sentado esto, hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo *in fine* del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la

ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como “fomentar” y “promover” deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad”.

Por su parte, al artículo 45.3. del POL se le reprocha por los demandantes que “... se controvierte porque obliga a dirigir el crecimiento hacia las zonas de pendiente más suaves, sin permitir ponderar otros valores, como pueda ser el agrícola o ambiental de esas mismas zonas”. Y aquí, sí que el TC les da la razón, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto, al reconocer que, en efecto, en la dicción del mismo, el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio y no entiende que concurren en el mismo, intereses supramunicipales que justifiquen tal imposición al planeamiento municipal. Así lo recoge en el propio FJ. 17, donde destaca:

“Distinto es el caso del art. 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”. No cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal”.

En definitiva, con los criterios implantados por Cantabria, aun circunscritos a un ámbito concreto de su planificación territorial, el litoral, se observa cómo desde la planificación territorial se modulan determinadas previsiones del planeamiento urbanístico con el objetivo final, en este caso, de tratar de conjugar desarrollo y preservación en espacios siempre tan vulnerables y sometidos a fuertes presiones como son los litorales. Además, su particularidad y de ahí también parte del interés en su análisis, es que el mismo ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional precisamente, entre otras, en una cuestión tan recurrente y polémica en esta materia como lo es la posible vulneración del principio de autonomía local, que clarifica y reconoce, a partir de su impugnación y las consiguientes sentencias a que da lugar, a la planificación territorial la posibilidad de establecer limitaciones al planeamiento urbanístico, incidiendo sobre la zonificación del territorio, sustentado, como señala el propio Tribunal Constitucional, en los intereses supramunicipales siempre presentes en el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos.

#### 2.4. La definición de pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo: el modelo valenciano

La Comunidad Valenciana destaca por ser una de las primeras Comunidades Autónomas que desde hace casi dos décadas, con la aprobación de su Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje<sup>244</sup>, no sólo apuesta por la inclusión del desarrollo sostenible en su legislación territorial sino que va un paso más allá e instaura un conjunto de mecanismos para su logro. En consonancia con el objetivo de un desarrollo equilibrado y sostenible basado en las características del territorio y en la gestión racional de los recursos naturales, conjugado con una visión estratégica frente a la tradicional rigidez de la función pública de ordenación territorial, este marco legislativo crea mecanismos novedosos como los umbrales de ocupación<sup>245</sup>, cuya finalidad es garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales, o las propias cuotas de sostenibilidad, como aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida<sup>246</sup>.

Por su parte, la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUPCV), apuesta por la introducción de aspectos ambientales y territoriales en la regulación de los instrumentos de ordenación y gestión, desde una visión conjunta y ponderada que contribuya al uso racional del territorio, la protección de sus valores y la mejora de su calidad con el objetivo final de la integración de los pilares del desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística.

<sup>244</sup>. Téngase en cuenta que dicha norma legal se encuentra en la actualidad derogada. Su vigencia se extendió desde el 3 de julio de 2004 hasta el 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

<sup>245</sup>. La Ley 4/2004, de 30 de junio, opta por establecer un conjunto de indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y de energía, así como de emisión de contaminantes para el conjunto de la Comunidad Valenciana. Pero además aspira a lo que en su artículo 82 denomina “Planificación urbanística sostenible” conforme a la cual los municipios ejercen su competencia en planificación urbanística con los límites impuestos por los valores territoriales, naturales, paisajísticos, culturales, dignos de protección y con la propia disponibilidad de recursos en su término municipal. Además, los municipios deben velar porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados, debiendo para ello tanto en el planeamiento general como de desarrollo que lleven a cabo y siempre que el mismo permita la transformación de nuevos espacios, establecer en su memoria justificativa el porcentaje de suelo efectivamente ocupado, el susceptible de ocupación en ejecución del planeamiento vigente y el que resultaría de la aprobación del documento tramitado, así como la intensidad de los usos previstos.

<sup>246</sup>. Las cuotas de sostenibilidad se agrupaban en una triple tipología: cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística; cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable; cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras. En todos los casos, con el objeto común de compensar económicamente determinados usos con afección a la sostenibilidad, bien por sobrepasar los umbrales establecidos, por desarrollarse en suelo no urbanizable o por la ejecución sobre dicha clase de suelo de cualquier tipo de infraestructura, destinando dichos ingresos a actuaciones compensatorias, tanto en términos de sostenibilidad como con el entorno.

En su artículo 3, la LOTUPV conceptúa el “desarrollo territorial y urbanístico sostenible”, incorporando las tres vertientes del desarrollo sostenible lo que, como se analizaba con anterioridad, desarrolla a lo largo de su articulado.

Para su logro, se establecen criterios de sostenibilidad que, como la propia norma señala, son determinantes en la redacción de los planes, y su consideración desde las fases más tempranas de su elaboración contribuye a materializar y lograr el modelo urbanístico y territorial que promulga, criterios que toman como referente la normativa europea, desde la propia Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea o el Libro Verde de la Cohesión Territorial.

Una de las principales novedades en el marco equiparado de las comunidades españolas, que recoge este cuerpo legal, es la llamada “Infraestructura Verde del Territorio” que, con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, se configura como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio y, al igual que las infraestructuras tradicionales, tales como carreteras, vías férreas, etc., vertebrada el territorio, dotándolo de continuidad. Como particularidad y para lograr su fin, se postula que la definición de la Infraestructura Verde debe ser previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio. Las demandas de desarrollo de suelo deben responder a necesidades reales y objetivas, por lo que los planes deben justificar su cumplimiento a través de indicadores de ocupación racional y sostenible de suelo, tal y como se fijan en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, así como a otros indicadores relacionados con el consumo de recursos naturales y energéticos fundamentales para garantizar la sostenibilidad global del plan. Además, se busca que los nuevos crecimientos se adecúen a los patrones paisajísticos y morfológicos del territorio, mejorando la calidad del medio urbano, fomentando la movilidad sostenible y facilitando el acceso público a los paisajes de mayor valor.

En este contexto, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico, aprobada en el año 2011<sup>247</sup>, realizada bajo la vigencia de la Ley 4/2004, tiene entre sus lemas “definir la hoja de ruta que guiará el crecimiento sostenible de la Comunitat Valenciana”, presentándose como el instrumento que propone un modelo territorial sostenible para los próximos veinte años.

<sup>247</sup>. Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 6441, de 19/01/2011).

La ETCV tiene muy presente la inclusión de la sostenibilidad, en sus tres vertientes, en los aspectos territoriales, pero también en los urbanísticos. Aboga por la contribución del territorio al desarrollo económico “un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador en la Comunitat Valenciana”, crecimiento económico sostenible para lo que plantea desligar el incremento de la calidad de vida de sus ciudadanos del consumo de recursos naturales y energéticos, reduciendo las emisiones de contaminantes y la producción de residuos y, en definitiva, todas las “externalidades negativas que supongan una carga económica y social para la colectividad y amenacen la capacidad del territorio para absorberlas”. También tiene, como se indicaba, en la Infraestructura Verde uno de sus grandes aliados en la búsqueda de uno de los grandes objetivos de la ordenación territorial: la vertebración y cohesión del territorio, pero junto a ésta, en aras a la sostenibilidad ambiental. Junto a los anteriores, asimismo, encuentra otro de sus grandes pilares en el sistema de asentamientos en el territorio, consciente de la prevalencia que las ciudades medias tienen en su territorio y la necesidad de establecer un adecuado sistema de prestación de bienes y servicios supramunicipales al conjunto del territorio, garantizando la igualdad en el acceso a los equipamientos de la sociedad del bienestar.

De manera más específica y en el ámbito que ocupa, la ETCV también establece una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo destinado a actividades económicas, criterios que se orientan al crecimiento urbanístico de forma flexible y basado en expectativas demográficas y económicas para cada municipio desde una visión conjunta del territorio. Su objetivo, como señala, es “... armonizar estos crecimientos basados, en una demanda realista de formación de nuevo suelo, y del uso eficiente del existente, con el aprovechamiento de cualquier oportunidad que pudiera surgir durante el horizonte temporal de esta Estrategia”.

De los 25 objetivos generales, 100 metas y más de 1.500 metas que integran la ETCV, sin carácter exhaustivo, en la medida en que otros objetivos también están directa o indirectamente relacionados con el logro del modelo territorial sostenible que plantea, pero centrados en el objeto del presente trabajo, su objetivo 23 está dirigido a “Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo”. Cuestión precisada en sus directrices, cuyo título IV “Ocupación racional y sostenible del suelo”, es el encargado de regular: los ámbitos territoriales, el sistema de ciudades, los criterios de crecimiento para el suelo residencial, los criterios de crecimiento del suelo para actividades económicas, el crecimiento en los municipios del sistema rural, los ámbitos estratégicos del territorio y la vivienda protegida y el territorio. Todo ello a través de un total de 48 directrices dedicadas a la cuestión.

Antes de proseguir, parece adecuado precisar el predominante carácter estratégico de la ETCV, frente a otros instrumentos de planificación territorial con un carácter más normativo analizados en otras Comunidades Autónomas. Las directrices son el mecanismo empleado para la consecución de los objetivos y principios directores de la ordenación del territorio previstos por la ETCV, estos últimos vinculantes para el conjunto de las Administraciones públicas en el ámbito autonómico, si bien las primeras se formulan con la finalidad de ser tenidas en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio, debiendo justificarse adecuadamente, en caso de apartarse de las mismas, el cumplimiento de los objetivos y principios directores.

Siguiendo el propio esquema de la ETCV en relación a la ocupación racional y sostenible del suelo, se analizan a continuación los aspectos más destacables del mismo.

En primer lugar, en el marco de los ámbitos territoriales, se definen los grandes ámbitos territoriales de la Comunidad Valenciana: Plana Litoral (o Cota 100)<sup>248</sup>, Franja Intermedia<sup>249</sup> y el sistema rural<sup>250</sup>; y las áreas funcionales del territorio, en cuanto ámbitos territoriales intermedios entre el espacio regional y el municipal, adecuados para la planificación territorial a escala subregional.

En segundo lugar, el sistema de ciudades se articula en torno a las áreas urbanas integradas (ámbitos territoriales formados por agrupaciones de municipios definidos por criterios morfológicos, de movilidad, de actividad económica y mercado de trabajo, entre otros, con independencia de sus límites administrativos); el sistema nodal de referencia (formado por municipios y áreas urbanas integradas que crean polaridad territorial respecto a las prestaciones de bienes y servicios al conjunto del territorio y que deben emplearse como referencia para la planificación supramunicipal), que se clasifica distinguiendo los siguientes tipos: sistema nodal de referencia de los sistemas urbanos metropolitanos (áreas urbanas integradas de Castellón, Valencia y Alicante-Elx), sistema nodal de referencia de ciudades medias (integrado por municipios o áreas urbanas integradas con población aproximada de entre 20.000 y 150.000 habitantes y con atributos favorables para polarizar a los municipios de su entorno) y nodos de apoyo al sistema rural (municipios o áreas urbanas integradas que cuentan con atributos favorables para polarizar los municipios del sistema rural).

<sup>248</sup>. La Plana Litoral, también denominada Cota 100, conforme a la directriz 68, está formada por los municipios que de manera aproximada se sitúan por debajo de esta altitud sobre el nivel del mar.

<sup>249</sup>. La Franja Intermedia está constituida por el territorio no integrado ni en la Franja Litoral ni en el sistema rural, tal y como señala la directriz 68.

<sup>250</sup>. El sistema rural, formado por municipios del interior con unos atributos especiales que se precisan en la propia ETCV conforme a la propia directriz 68.

En tercer lugar, se recogen un conjunto de directrices dirigidas a regular los criterios de crecimiento para el suelo residencial. Como objetivo general, con estos criterios, la ETCV se plantea orientar a los municipios hacia la consecución de unas pautas de ocupación racional y sostenible del suelo destinado a uso residencial, incidiendo en que los mismos serán considerados (no existe un carácter vinculante o de obligado cumplimiento como en los modelos analizados con anterioridad) en el proceso de elaboración y aprobación de la planificación urbana y territorial, atendiendo al carácter del suelo como “recurso no renovable a escala humana y portador de valores ambientales y culturales y, como tal, su desarrollo debe ser compatible con la conservación y mejora de estos valores”.

El mecanismo que utiliza es el índice de ocupación de suelo para uso residencial que determinará la clasificación de nuevos suelos urbanos o urbanizables de uso predominante residencial por el planeamiento urbanístico, tomando con referente para su concreción el crecimiento previsible de la población en el horizonte temporal previsto por los instrumentos. La directriz 82 de la ETCV establece la fórmula para calcular este índice, conforme a la siguiente:

$$\text{IMOS} = \text{TCD} \times \text{FCTM} \times \text{FCVT}$$

Donde IMOS es el índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial; TCD, la tasa de crecimiento demográfico; FCTM, el factor de corrección por tamaño municipal<sup>251</sup> y FCVT, el factor de corrección por vertebración territorial<sup>252</sup>. También establece la ETCV otras determinaciones para su cálculo, como el suelo computable a los efectos de la aplicación del índice de ocupación de suelo para uso residencial (directriz 85) o el factor de corrección de flexibilidad del suelo residencial (directriz 86).

En cuarto lugar, se contemplan los criterios de crecimiento del suelo para actividades económicas, cuyo objetivo viene dado por el modelo de crecimiento de suelo para actividades económicas, industriales y terciarias propuesto por la ETCV que debe compatibilizar la máxima eficiencia de las actividades económicas con el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio. Para su cálculo, la directriz 95 de la ETCV establece el índice de ocupación de suelo para actividades económicas, criterio al que, igual que lo indicado con los usos residenciales, debe atender el planeamiento urbanístico para la clasificación de nuevos suelos urbanos

<sup>251</sup>. La tasa de crecimiento demográfico se corregirá por un factor que refleje el tamaño municipal que se calcula conforme a la siguiente fórmula, según dispone la directriz 83:  $\text{FCTM} = -0,1914 \times \text{Ln}(X) + 3,007$ . Donde X es la población actual del municipio y Ln(X) el logaritmo neperiano de X.

<sup>252</sup>. Factor de corrección, conforme a la directriz 84, que corrige la tasa de crecimiento demográfico aplicable a los núcleos urbanos del sistema nodal de referencia, en diferentes porcentajes: para los núcleos de la Plana Litoral, se aplica un incremento del 10%; para los núcleos de la Franja Intermedia, se incrementa en un 25%; y para los núcleos urbanos del sistema rural, el incremento se eleva hasta el 50%.

o urbanizables para usos industriales y terciarios. Su fórmula también se precisa por la directriz 97, de la siguiente forma:

$$\text{IMOSE} = \text{TCE} \times \text{FCEA} \times \text{FCVT}$$

Donde IMOSE es el índice máximo de ocupación de suelo para actividades económicas; TCE, la tasa de crecimiento del empleo industrial y terciario; FCEA, el factor de corrección por empleos municipales actuales<sup>253</sup>; y FCVT, el factor de corrección por vertebración territorial<sup>254</sup>. De igual forma, en el cálculo se atiende a otros criterios, como el factor de corrección de flexibilidad del suelo para actividades económicas.

En quinto lugar, la ETCV contempla los crecimientos en los municipios del sistema rural de la Comunidad Valenciana, fijando un conjunto de criterios centrados en la ocupación de suelo residencial y para actividades económicas. Con carácter general, se fija un crecimiento máximo de referencia del 0,5 % en cuanto a la población y del 0,6 % en cuanto al empleo, como criterios para definir sus futuros crecimientos en la ocupación de suelo para los usos señalados. Además, se establecen otras concreciones, a modo de ejemplo, las nuevas extensiones urbanas, contiguas a los tejidos urbanos existentes, en ningún caso menoscabarán el carácter rural de estos núcleos, manteniendo una proporción coherente con éstos de forma que su implantación no reduzca los valores culturales o paisajísticos, o en el caso de nuevos tejidos urbanos separados del núcleo urbano principal se procurará su conexión mediante sistemas de transporte no motorizado.

En sexto lugar, la ETCV establece los ámbitos estratégicos del territorio, definidos como aquellos cuyo desarrollo, regeneración o cualificación son prioritarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del propio instrumento, y caracterizados por acoger usos y actividades que generan un impacto ambiental, económico y social positivo, que va más allá de un solo municipio, pudiéndose realizar en todos ellos actuaciones de iniciativa pública y privada.

A modo de síntesis, la ETCV también establece criterios orientados a una ocupación racional y sostenible del suelo, conjugando la perspectiva territorial

<sup>253</sup>. La tasa de crecimiento de empleo se corregirá, de conformidad con la directriz 98, a los efectos de determinar el índice máximo de ocupación de suelo para actividades económicas, por un factor que refleje los empleos municipales actuales. Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:  $\text{FCEA} = -0,2957 \times \text{Ln}(X) + 3,9719$ . Donde X representa a los empleos en los sectores industrial y terciario del municipio actualmente existentes y Ln (X) es el logaritmo neperiano de X.

<sup>254</sup>. La tasa de crecimiento del empleo industrial y terciario también se ha de corregir, conforme a los criterios previstos en la directriz 99, con un factor de vertebración territorial aplicable en el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo para actividades económicas en los siguientes términos: para los núcleos de la Plana Litoral, se aplica un incremento del 10%; para los núcleos de la Franja Intermedia, se incrementa en un 25%; y para los núcleos urbanos del sistema rural, el incremento asciende al 50%.

con la local, pero con el matiz del carácter no imperativo de sus directrices para el planeamiento urbanístico. Sobre este particular es preciso realizar una matización. La ETCV fue aprobada, como se ha indicado, bajo el soporte legal de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que establecía el carácter orientador y dinamizador de la misma, remitiendo al propio documento el establecer el nivel de vinculación de sus determinaciones<sup>255</sup>. Sin embargo, con la ulterior aprobación, en el año 2014 que vino a sustituir el marco legal en materia, la hoy vigente LOTUPCV sí recoge expresamente el carácter vinculante de los objetivos y principios de la ETCV para el conjunto de Administraciones públicas, con ámbito competencial en la Comunidad Autónoma, previendo, además, que los objetivos y principios de la ETCV han de incorporarse desde el principio en la evaluación ambiental y territorial de todos los programas, planes y proyectos con incidencia sobre el territorio. Además, también establece determinaciones dirigidas al planeamiento urbanístico que deberá incorporar atendiendo a las previsiones contenidas en la ETCV. Es el caso, a modo de ejemplo, del Plan General Estructural que conforme, al artículo 22, apartado 1, de la LOTUPCV "... contendrá unos objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial con un horizonte temporal de veinte años y serán vinculantes para la evaluación y seguimiento del plan". También se establece en el apartado 2 del propio artículo, los umbrales mínimos que dicho instrumento debe incorporar, entre otros, los "índices máximos de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas, tal y como se contemplan en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana"<sup>256</sup>.

En suma, la técnica empleada por la Comunitat Valenciana, es similar a la prevista en otras Comunidades Autónomas, con el empleo de criterios que se repiten como

<sup>255</sup>. El artículo 37 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, en su apartado 1, preceptuaba "La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana establece los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad. Las estrategias se expresarán mediante propuestas de carácter orientador y dinamizador, cuyo nivel de vinculación será establecido en las mismas".

<sup>256</sup>. En este sentido, también se expresa el artículo 31 de la LOTUPCV al regular las "condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico". Dicho precepto fija "Los planes generales estructurales determinarán la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento justificado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada sector, unidad o tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones integradas y regulando las condiciones que éstas han de satisfacer para que sea posible su programación. Asimismo, establecerán las condiciones bajo las que sea posible la delimitación de nuevos sectores y su incorporación al proceso de transformación urbanística. Estas determinaciones se ajustarán a los criterios generales de crecimiento territorial y urbano establecidos en el artículo 7 de esta ley". Esta última dición del precepto, nos remite al artículo 7 referido a los "criterios generales de crecimiento territorial y urbano" que, a su vez, señala que la planificación urbanística y territorial clasificará suelo urbano y urbanizable en dimensión suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, todo ello sobre la base de las necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y justificado en parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal. Ahora bien, continúa indicando el precepto a lo que aquí interesa, que todo ello debe tener lugar "de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana".

la capacidad de acogida del territorio que cada vez emerge con más fuerza y que permita, con términos objetivos y cuantitativos, determinar la efectiva capacidad de un territorio para soportar el desarrollo que los modelos territoriales, pero principalmente los urbanos, implica.

## CAPÍTULO 5: URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE

### 1. PRECISANDO CONCEPTOS, AMPLIANDO LAS MIRAS

El análisis de la acepción principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, evoca a tres cuestiones: urbanismo, ordenación del territorio y sostenibilidad.

Así lo constata el propio TRLSRU cuando en el marco de sus disposiciones generales, y tras referirse al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en el artículo 4 regula la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

El TRLSRU define conjuntamente la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas no susceptibles de transacción destinadas a organizar y definir “el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general”, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su destino. Además, señala que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a los que sirve.

Pese a que se diferencia entre ordenación territorial y ordenación urbanística, uso del territorio y uso del suelo, por lo demás, el conjunto de presupuestos, resultan comunes a ambas.

Esta cuestión nos lleva a plantearnos aspectos que no son nuevos pero a los que por fin nuestro ordenamiento jurídico empieza a postularle atención y, tímidamente, parece inferirse de la intención del legislador el aunar las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo. La lectura del ya citado artículo 4 evoca en este sentido integrador, tras décadas tratando tanto la jurisprudencia como la doctrina de perfilar diferencias que a la postre sirvieran para delimitar ambas

competencias. Y se dice integrador porque se opta por señalar “territorial y urbano”, la propia conjunción “y” infiere unión, adición, suma o coexistencia de ambas.

En los últimos tiempos han emergido con fuerza términos como “urbanismo sostenible” o “urbanismo ecológico”, entre otros, como patrón común, evocan a un nuevo modelo que busca reformular el obsoleto concepto de urbanismo y su integración con la perspectiva medioambiental, ecológica, de sostenibilidad. Sin embargo, y éste es el objeto del presente trabajo, parecen olvidar que sin un territorio sostenible difícil será alcanzar un suelo sostenible, por ello, se formula como primer paso la integración o complementariedad de estas dos políticas públicas que aún no han sabido encontrar el entendimiento y el nexo común y a partir de ahí, impregnar el conjunto con criterios de sostenibilidad<sup>257</sup>.

Y todo ello por una sencilla razón, ni el urbanismo ni la ordenación del territorio responden a los retos actuales. Existe una nueva realidad a la que se sigue tratando de aplicar un modelo que se remonta a la mitad del siglo XIX, un modelo que trataba de dar solución a los problemas de aquella sociedad, higiene, salubridad y, primordial, la creación y configuración de pueblos y ciudades. Frente a ello, parece olvidarse que las escalas territoriales son dinámicas, como lo es el propio avance de la sociedad, el avance tecnológico, el desarrollo de las infraestructuras, la evolución de los sistemas de transportes, incluso las propias necesidades de la sociedad actual. Y ello lleva a replantearse cuál es la escala adecuada para una lógica planificación. Desde luego hay un dato, a priori, que parece necesario y urgente replantear: la infinidad de modelos locales, en múltiples ocasiones contrapuestos y con intereses concretos no siempre coincidentes. ¿Acaso, no sería más sensato optar por un modelo territorial en el que se conjuguen los diferentes intereses en juego y se atienda al conjunto de las necesidades desde una perspectiva más estratégica, capaz de conjugar las funciones atribuidas en la actualidad al urbanismo y las propias de la ordenación del territorio, aunando esfuerzos hacia un objetivo común: el territorio?

Ya desde la LS/2007 se aboga por un nuevo urbanismo y parece apostarse de manera decidida por establecer un marco adecuado en el que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, un nuevo marco que, como señala la propia exposición de motivos, supere la “atropellada evolución” tenida en nuestro país “situación que no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales [...] sobre los que siente unas bases comunes en las que

<sup>257</sup>. De particular interés la obra de ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2018): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*. Valencia: Tirant lo Blanch.

la autonomía pueda coexistir con la igualdad”. Pero va un paso más allá e incluso declara que no es una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. Incluso al referirse a una técnica tan arraigada en nuestro derecho urbanístico como la clasificación del suelo la cuestiona abiertamente apuntándola como la responsable de haber 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, en consecuencia, fomentando las prácticas especulativas.

El territorio no atiende a límites administrativos al igual que la sostenibilidad tampoco se circunscribe a unas fronteras artificialmente impuestas. Las escalas territoriales han cambiado y lo continúan haciendo cada vez a un ritmo más vertiginoso, y una adecuada planificación, territorial, urbanística, medioambiental, pero también de cualquier otra materia sectorial, obliga a tener una visión amplia, global y sin sesgar.

Ahora bien, centrando el objeto de la cuestión, como se apuntaba líneas atrás, de la conjunción de los tres términos (ordenación del territorio, urbanismo y sostenibilidad), encontramos diferentes conceptos, algunos ya con un largo recorrido y que se empiezan a asentar en nuestro acervo. Es el caso de urbanismo sostenible, definido ya en el año 2004 por la Comisión<sup>258</sup> que en su Comunicación “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”, aludiendo, en principio, al mismo como aquel referido “a las pautas y el tipo del suelo imperantes en las zonas urbanas” para precisarlo después como “el proceso en el cual todos los protagonistas (autoridades nacionales, regionales, locales; ciudadanos; organismos de representación local; ONG; universidades; y empresas) colaboran con el fin de integrar las consideraciones funcionales, medioambientales y de calidad para proyectar y planificar un entorno edificado”. Entorno edificado, al que atribuye unos caracteres concretos:

- cree para la población espacios de vida y trabajo estéticos, originales, seguros, sanos y de alta calidad, que fomenten un fuerte sentimiento de pertenencia, orgullo, equidad social, integración e identidad;
- cree las condiciones de una economía dinámica, equilibrada, abierta a todos y equitativa que promueva la regeneración urbana;

<sup>258</sup>. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 11/02/2004, COM (2004) 60 final.

- trate el suelo como un recurso precioso que debe utilizarse de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos dentro de las zonas urbanas en vez de construir en terrenos vírgenes, evitando así la expansión urbana (ciudades densas y, a nivel regional, descentralización concentrada);
- tenga en cuenta la relación entre, por una parte, las ciudades y sus zonas metropolitanas, y, por otras, las regiones en las que se sitúan;
- asegure que los nuevos proyectos urbanísticos estén localizados de manera estratégica, sean accesibles mediante los transportes públicos, y respeten el medio ambiente natural (biodiversidad, salud y riesgo medioambiental);
- presente una densidad e intensidad de actividad y utilización suficientes para que los servicios como los transportes públicos sean viables y eficientes, respetando, al mismo tiempo, un entorno de calidad (intimidad y espacio privado; minimización de efectos nocivos, como el ruido, por ejemplo);
- fomente una utilización mixta del suelo con el fin de sacar el mejor partido posible de los beneficios de la proximidad y limitar así al máximo los trayectos entre domicilio, tiendas y lugar de trabajo;
- posea una estructura verde que optimice la calidad ecológica de la zona urbana (biodiversidad, microclima y calidad del aire);
- posea infraestructuras de calidad y bien planificadas, incluidos servicios de transporte público, calles, caminos peatonales y pistas para bicicletas a fin de fomentar la accesibilidad, especialmente para los grupos desfavorecidos, y de crear las condiciones de un alto nivel de actividad social, cultural y económica;
- aplique estrategias avanzadas de ahorro de recursos, como viviendas con bajo consumo de energía, transportes con un consumo de combustible económico, y sistemas de calefacción urbana y reciclado; y
- respete y potencie el patrimonio cultural y los vínculos comunitarios<sup>259</sup>.

<sup>259</sup>. Sobre el urbanismo sostenible en el marco europeo, GALERA RODRIGO señalaba en 2007, la relevancia del mismo y la importancia de tenerlo en cuenta y su aplicación en nuestro ordenamiento, y ello, según la autora, por varias razones. “Unas, de sensibilidad política hacia uno de los importantes retos a los que se enfrenta la sociedad contemporánea, cual es «satisfacer las necesidades de la generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades...», en la ya clásica definición del concepto «desarrollo sostenible» (Informe Brundland 1987). En la consecución de este objetivo resulta imprescindible la utilización racional y controlada del suelo, como uno de los elementos ambientales que más incidencia, directa e indirecta, presenta en el mantenimiento de un medio ambiente adecuado. En este planteamiento sobre el suelo viene insistiendo la Comisión en los últimos años, delimitando objetivos concretos, y cuantificando los parámetros e indicadores que deben incorporarse en aquellas políticas que apuesten de forma decidida por los objetivos de sostenibilidad”. A las anteriores, añade otras de naturaleza formal y jurídica, refiriéndose a las Comunicaciones y la posibilidad de su obligada consideración por las autoridades nacionales con independencia de sus funciones, ejecutiva,

En esta misma etapa, que a la postre coincide con la promulgación de la LS/2007 y el cambio de paradigma con la expresa inclusión del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible pero también en la reconceptualización del suelo en su doble acepción y su apuesta, frente al modelo desarrollista o disperso, por un modelo de ciudad compacta, también la doctrina más autorizada empieza a hablar propiamente de urbanismo sostenible. El profesor MENÉNDEZ REXACH, quien ya algunos años antes había empleado el término<sup>260</sup>, se refiere a urbanismo sostenible frente a urbanismo desarrollista acogido por el marco estatal con anterioridad a la LS/2007. Ahora bien, el autor se muestra cauto sobre el corto alcance de la competencia estatal para la definición del modelo territorial, llegando a afirmar que “sería exagerado decir que la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo [en referencia a la LS/2007] suponga un cambio de paradigma (del urbanismo desarrollista al urbanismo sostenible)”. Al contrario recuerda como el citado principio ya estaba en la mayor parte de las leyes autonómicas, vinculado a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, la principal novedad, según el autor, se encuentra en que al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser ya opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos, quienes al definir su modelo respectivo, tendrán que respetar los contenidos básicos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecidos a nivel estatal<sup>261</sup>.

Los múltiples aspectos que incorpora el término urbanismo sostenible, también ha sido objeto de análisis detallado por otros autores. En este sentido, SANZ LARRUGA se centra en analizar cómo opera en la práctica de la planificación urbanística el urbanismo sostenible, reduciendo el tradicional ámbito de discrecionalidad reconocida a las autoridades urbanísticas, y se centra en la importancia que en su consecución tiene la evaluación ambiental estratégica de los planes, en tanto

pero también legislativa. En GALERA RODRIGO, S. (2007): “Urbanismo sostenible. Instrumentos para su ejecución”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 9, pp. 15-45. De la misma autora, (2006): “Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 224, pp. 155-182 y (2009): “Los documentos “COM” y su función en la concreción de un modelo europeo de urbanismo sostenible”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.) *El control de la legalidad urbanístico: el estatuto básico del empleado público*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, pp. 137-149.

<sup>260</sup>. MENÉNDEZ REXACH, Á. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 37, pp. 135-198.

<sup>261</sup>. MENÉNDEZ REXACH, Á. (2009): “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, pp. 119-145 (p. 131).

instrumento para la adecuada ponderación y realización de los intereses urbanísticos y ambientales que concurren en el mismo<sup>262/263</sup>.

También se ha hablado de urbanismo territorial. De manera temprana, en 2005, LÓPEZ BENÍTEZ y VERA JURADO, se referían a la nueva visión de la ordenación del territorio y, en particular, a su dimensión especial en tanto la legislación reguladora de las Comunidades Autónomas pasa a insistir, además de en el efecto vinculante que los instrumentos ejercen sobre los planes urbanísticos, en contenidos puramente urbanísticos y, en consecuencia, en la regulación de instrumentos de gestión<sup>264</sup>,

## 2. ORIGEN DE LA CUESTIÓN: EL SISTEMA DEL REPARTO COMPETENCIAL ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución Española opta por un modelo conforme al cual se organiza en tres niveles administrativos: central (Estado), autonómico (Comunidades Autónomas) y local (provincias, municipios e islas). Las competencias (exclusivas, compartidas o concurrentes) se reparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La competencia en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda está atribuida por la Constitución a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.3ª., habiendo sido asumida por éstas a través de los diferentes Estatutos de Autonomía.

Ahora bien, el Estado se reserva como competencia exclusiva determinadas materias transversales que inciden en aquellos títulos propios de las Comunidades Autónomas; piénsese en carreteras, aguas, puertos y aeropuertos, o incluso las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El

<sup>262</sup>. SANZ LARRUGA, F.J. (2016): "Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos". *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 143. Del mismo autor, (2019): "El urbanismo sostenible en Galicia y la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos". En FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (dir.) *Derecho urbanístico de Galicia: En homenaje al Profesor José Luis Melián Gil*, pp. 391-463.

<sup>263</sup>. El urbanismo sostenible tiene, como se decía, ya un importante recorrido a nivel doctrinal. En este sentido, sin carácter exhaustivo, pueden citarse: TEJEDOR BIELSA, J.C. (2009) "Hacia un urbanismo sostenible". En RODRÍGUEZ CASTAÑO, A.R. (coord.), SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (coord.) y ALMONACID LAMELAS, V. (dir.) (2009): *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Wolters Kluwer, pp. 1003-1047; PAREJO ALFONSO, L. (2014): "Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible". *Revista Vaca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 2313-2331; RAMOS MEDRANO, J.A. (2015): "El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 297, pp. 105-124; QUINTANA LÓPEZ, T. (2016): "Hacia un modelo de urbanismo sostenible". En CASARES MARCOS, A.B. (coord.) y QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, pp. 15-70; LÓPEZ RAMÓN, F. (2016): "El urbanismo sostenible en la legislación española". *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 115, pp. 76-83; MCDONOUGH, W. (2017): "Urbanismo sostenible". *Investigación y Ciencia*, núm. 493, pp. 56-59;

<sup>264</sup>. LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): "La ordenación del territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia". *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 40, pp. 163-202.

territorio, no es más que el soporte sobre el que se van a desarrollar algunas de tantas de las competencias enumeradas y que conforme a nuestra Carta Magna residen en el Estado. Y esto obliga a matizar la afirmación conforme a la cual las Comunidades Autónomas ostentan la competencia exclusiva en ordenación del territorio, la Constitución reserva al Estado determinados títulos competenciales que inciden de manera directa sobre la competencia autonómica en ordenación del territorio: obras públicas de defensa nacional (artículo 149.1.4ª. de la CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª. de la CE); puertos y aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20ª. de la CE); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21ª. de la CE); sobre ordenación, concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.22ª. de la CE); sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente y montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23ª. de la CE); sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.24ª. de la CE); sobre bases de régimen minero y energético (artículo 149.1.25ª. de la CE); o sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (149.1.28ª. de la CE).

Todas estas competencias que la Constitución atribuye con carácter exclusivo al Estado tienen una incidencia, en mayor o menor medida, sobre el territorio, pero además es éste el escenario sobre el que se desenvuelven, el soporte que acoge el desarrollo de aquéllas, sin olvidar la atribución que el propio artículo 149.1.1ª. de la CE, hace cuando atribuye al Estado la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y que incide directamente sobre otros preceptos constitucionales con evidente relevancia en el territorio, como el contenido del derecho de propiedad del artículo 33, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado del artículo 45, la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico del artículo 46 o el derecho a la vivienda del artículo 47.

A mayor abundamiento, bajando un escalón y analizando las competencias cuya atribución se faculta a las propias Comunidades Autónomas en el artículo 148 de la Constitución, asumidas por éstas a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, se vuelve a poner de manifiesto la incidencia en el territorio de otras tantas competencias sectoriales. A modo de ejemplo, la competencia autonómica sobre obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (artículo 148.1.4ª. de la CE); sobre ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo

148.1.5ª. de la CE); sobre puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos (artículo 148.1.6ª. de la CE); sobre agricultura y ganadería (artículo 148.1.7ª. de la CE); sobre montes y aprovechamientos forestales (artículo 148.1.8ª. de la CE); sobre gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª. de la CE); sobre aprovechamientos hidráulicos (artículo 148.1.10ª. de la CE); sobre pescas en aguas interiores (artículo 148.1.11ª. de la CE); sobre fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.13ª. de la CE); sobre patrimonio monumental de interés autonómico (artículo 148.1.16ª. de la CE); o sobre promoción y ordenación del turismo<sup>265</sup> (artículo 148.1.18ª. de la CE).

Como se indicaba, el origen de estos “obstáculos” se encuentra en buena medida en el sistema de reparto competencial definido por la Carta Magna. El modelo elegido por la Constitución Española en que se opta por facultar a las Comunidades Autónomas para asumir con carácter exclusivo las competencias en ordenación del territorio y urbanismo, en una materia hasta entonces prácticamente desconocida y en la que no se tiene en cuenta su carácter transversal, y de ahí que, junto a tal decisión, otras competencias sectoriales con incidencia en la ordenación territorial quedasen reservadas al Estado, pero además otras tantas con clara imbricación en aquélla y aun residenciadas en el propio marco autonómico, en las que nuevamente no se tiene en cuenta dichas imbricaciones e implicaciones. A mayor abundamiento, el texto constitucional garantiza la autonomía de los municipios, en su artículo 140, y señala que las haciendas locales deben disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, lo que queda contemplado en el artículo 142 de la CE. Para ello, se les dota de un conjunto de competencias propias atribuidas por ley y competencias atribuidas por delegación. Entre las primeras, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), se les atribuye la competencia en urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, predica el artículo 25<sup>266</sup>.

<sup>265</sup>. Sobre las interacciones entre urbanismo, medio ambiente y turismo, véase, RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2016): “Urbanismo, medio ambiente y turismo. Una integración necesaria y fortalecedora”. En GRIFEU FONT, J., BASSOLS COMA, M. y MENÉNDEZ REXACH, A., *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunes*. Madrid: INAP, pp. 575-591. Particular atención requiere otra función pública como es el turismo, estrechamente relacionada a las anteriores, y con particular incidencia en la consecución de la sostenibilidad. Sobre esta cuestión, si bien centrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero extrapolable a otras tantas en las que el turismo tiene una importante repercusión como eje económico, véase ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017): “La sostenibilidad turística a través de los instrumentos andaluces de planificación”. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, pp. 395-426.

<sup>266</sup>. RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial...* op. cit. (pp. 442-443).

Por su parte, en materia medioambiental, las competencias legislativas del Estado son de mínimos<sup>267</sup>, se trata de una competencia compartida y concurrente<sup>268</sup>, en la que con la salvedad apuntada, el resto de competencias legislativas corresponden a las Comunidades Autónomas y las competencias ejecutivas se reparten entre éstas y las entidades locales.

En este sentido, el profesor BAÑO LEÓN se refiere a la complejidad del reparto competencial y la radical transformación de la distribución territorial del plan en España como consecuencia del desarrollo autonómico, que influyen de manera determinante en lo que viene a denominar “la obsolescencia de la idea de Plan General”.

Coincidimos en que aquí se encuentra el germen de las dificultades que se continúan lastrando, que no propiamente por el reparto en sí, sino por la carencia de la adecuada conjugación y articulación a través de las técnicas con que nuestro propio ordenamiento dota el desarrollo en los distintos niveles administrativos de las diferentes competencias de la Constitución. El autor lo concreta en dos factores: la complejidad que supone la aparición de las Comunidades Autónomas, como nuevo interlocutor junto al municipio y el Estado, lo que hace mucho más compleja la ordenación de las competencias, concretado en el caso concreto, y referido a la ordenación del territorio, en la “tendencia natural a controlar *ex ante* la capacidad de la ordenación urbanística local mediante parámetros generales que limitan la discrecionalidad municipal (índice de crecimiento territorial, etc.)...” a lo que añade la influencia de la propia planificación sectorial autonómica “... (carreteras, ferrocarriles, etc.) que no siempre se coordina con la planificación horizontal urbanística”; y cómo el Estado progresivamente ha hecho valer sus competencias sectoriales sobre las urbanísticas municipales, lo que es un modo de dar prevalencia efectiva a la competencia sectorial sobre la local” y en este punto, es tajante al afirmar que “... la coordinación entre las competencias estatales y las de planificación territorial y urbanística deja mucho que desear”. La “solución”, ante la carencia de mecanismos efectivos, como señala, como la coordinación y la cooperación, como hubiera sido lo deseable, ha derivado en una “lucha por la defensa de sus respectivas competencias sectoriales mediante la técnica del informe vinculante”<sup>269</sup>. El resultado, el entramado competencial en el que la prevalencia de las competencias estatales sectoriales, ante la carencia de las técnicas adecuadas para organizarlo de manera coherente, ha sido la solución y que se materializa a

<sup>267</sup>. “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, preceptúa el artículo 149.1.23ª. de la CE.

<sup>268</sup>. Por su parte, el artículo 148.1.9ª. de la CE, atribuye a las Comunidades Autónomas, la potestad de asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

<sup>269</sup>. BAÑO LEÓN, J.M. (2020): “La obsolescencia de la idea de plan general ... op. cit. (p. 13-14).

través de infinidad de informes sectoriales, muchos vinculantes, como mecanismo para “comprobar” la adecuación de la competencia jerárquicamente subordinada a la superior.

Se conjugan, por tanto, dos grandes cuestiones y en ambas el urbanismo se encuentra en el centro de la diana. Su vinculación a un importante número de competencias estatales sectoriales, pero también otras autonómicas, y aquí particular atención por su interrelación y vinculación, la ordenación del territorio. Las consecuencias, varias. Un planeamiento urbanístico casi imposible de revisar por los complejos procedimientos que implican esta multitud de informes sectoriales. Unas competencias estancadas y cerradas cada una a su estricto ámbito atribuido, con una manifiesta prevalencia del mismo que obvia la necesaria articulación y conjugación en forma adecuada con aquellas otras con las que están estrechamente relacionadas. Paulatina pérdida de la discrecionalidad del planificador local para definir su modelo de ciudad, en el que se ha pasado de lo que metafóricamente podríamos llamar el “papel en blanco” que suponía el planeamiento urbanístico para decidir hacia dónde y cómo se materializaba el modelo, al “papel multicolor”, en el que el “blanco” (entendiendo por tal, el suelo no afecto a alguna o algunas competencias sectoriales) desaparece o se reduce a partes limitadas y concretas, y será a partir de éstas sobre las que pueda ejercer esa, en consecuencia, limitada discrecionalidad para ejercer su competencia urbanística en lo referido a la definición de un modelo concreto.

En definitiva, y aun expuesto de manera simplista, lo anterior puede aproximarnos a la idea del entramado competencial y la compleja situación legislativa y normativa que en la práctica tiene lugar, situación que además está caracterizada por un escenario heterogéneo en la medida en que en la actualidad y tras casi cuatro décadas de asunción de las diferentes competencias por los Estatutos de Autonomías, conocer la situación existente en el contexto español obliga a establecer lo que tradicionalmente se ha conocido como análisis comparado, en referencia a los marcos legislativos de otros países, pero que a día de hoy lo conforma el propio análisis conjunto de las diecisiete comunidades españolas.

### 3. URBANISMO VERSUS ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Delimitar o concretar el estrecho límite en torno a dónde empiezan y dónde acaban las competencias en urbanismo y en ordenación del territorio, en una relación entre las mismas, pero, fundamentalmente, delimitar el estrecho margen que, en ocasiones, se produce entre ambas, viene siendo desde hace décadas una ingente tarea que aun parece no del todo resuelta. Sin embargo, la propia intención delimitadora, y sin perjuicio del marco jurídico en el que ambas se desenvuelven

y su necesaria observancia, no es el objeto del presente trabajo y se dice que no lo es en la medida en que se parte de una premisa contraria: la necesaria integración y complementariedad entre ambas. Desde esta perspectiva resulta cuanto más necesario concretar lo que une a ambas que continuar buscando sus diferencias.

Ambas funciones públicas están llamadas a organizar el espacio desde su concepción física y se desarrollan a través de la planificación, técnica que busca organizar el suelo, articular un modelo hacia el que dirigir aquella planificación. Quizás la diferencia más evidente es el marco local o supralocal en que se desenvuelven, o la propia incidencia de determinadas decisiones en la escala supralocal.

No hay un concepto jurídico de ordenación del territorio, su configuración se ha ido, a lo largo de los años, tratando de llevar a cabo a partir de diferentes marcos de referencia, tanto instrumentales como jurisprudenciales y normativos. Ya se ha dicho que la ordenación del territorio irrumpe en nuestro ordenamiento jurídico con carácter autónomo e independiente con la Constitución Española<sup>270</sup>, se incorpora como competencia a asumir por las Comunidades Autónomas en el artículo 148 de la CE, pero nada más, ésta es la única mención al vocablo “ordenación del territorio” que contiene nuestra Carta Magna. Tampoco existía un precedente, como en el urbanismo, en el que basarse para su conceptualización y desarrollo. De ahí, el papel fundamental que representa la Carta Europea de Ordenación del Territorio que se torna, desde su aparición en 1983, en el obligado referente que toman la práctica totalidad de legislaciones autonómicas en el momento de desarrollar sus primeros marcos en la década de los ochenta y noventa. Lo que se irá completando a partir de la década de los ochenta con diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y, más tarde, con las propias legislaciones autonómicas que paulatinamente van precisando y afinando su conceptualización. Esta cuestión, sin duda, insiste en la dificultad manifestada de tratar de concretar qué es la ordenación del territorio y qué la diferencia del urbanismo.

Por contra, en relación al urbanismo, sí que existen antecedentes tanto del concepto en sí como de su vertiente jurídica, el derecho urbanístico<sup>271</sup>. La primera ley

<sup>270</sup>. RANDO BURGOS, E. (2019a): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio...* op. cit. (p. 19).

<sup>271</sup>. Cuestión ampliamente tratada por la doctrina. Como punto de referencia, autores como SPANTIGATI lo sitúan en Italia a mediados del siglo XIX, “el problema urbanístico comienza a plantearse en Italia con el principio del Estado italiano y de su ordenamiento jurídico, o sea, con la unificación. Antes de 1860 no existía en Italia un problema urbanístico, pero inmediatamente después de la unificación comienza a plantearse”. El autor, a su vez, perfila que en la definición del derecho urbanístico pueden identificarse dos criterios “... o con un criterio de carácter material, según sea el objeto regulado, o bien con un criterio sustancial, obedeciendo a la unidad de principios que constituyen la institución”, a partir de lo cual precisa que en “La definición del Derecho urbanístico desde el punto de vista jurídico se limitó durante mucho tiempo al aspecto material, esto es, individualizaba las normas que regulaban el desarrollo y la sistematización de la ciudad y del territorio, aunque dichas normas pertenecieran a instituciones diversas y

urbanística en nuestro país se remonta al año 1956, lo que de antemano aproxima a la idea de que a la llegada de la Constitución, y pese a la nueva configuración que establece al atribuir esta competencia a las Comunidades Autónomas, sí se contaba ya con una dilatada experiencia normativa. Y es precisamente en estos textos preconstitucionales urbanísticos en los que inicialmente se contiene alguna referencia a los planes territoriales.

Sea como fuere, la Constitución determina el camino de ambas al contemplarlas como materias autónomas e independientes una de la otra, y a partir de este momento es cuando realmente se plantean los “conflictos” competenciales entre ambas. Como se indicaba, desde la década de los ochenta han sido diferentes los pronunciamientos jurisdiccionales, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que se han centrado en ambas funciones públicas. De interés, por su proximidad temporal, las SSTC 57/2015, de 18 de marzo<sup>272</sup> y 92/2015, de 14 de mayo<sup>273</sup>, en las que, recogiendo anteriores pronunciamientos en torno al estrecho límite que separa la ordenación del territorio y el urbanismo y, tratando de perfilar una y otra, se señala (FJ. 14, STC 57/2015):

“... Respeto de la primera (en referencia a la ordenación del territorio), este Tribunal tiene declarado que en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio... el referido título competencial ‘tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial’ (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1 B). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental ‘está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo’ (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Por su parte, y en cuanto al urbanismo, la

obedecieran a principios opuestos...” sin embargo, matiza, su propia evolución lleva a que “en la actualidad, por el contrario, la doctrina persigue una unificación sustancial de las normas que regulan el urbanismo”. En SPANTIGATI, F. (1973): *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Editorial Montecorvo (p. 29-31). En relación con los inicios del derecho urbanístico en nuestro país, su concepción y evolución, como se indicaba, ha sido tratada por la doctrina administrativista más autorizada. En este sentido, BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid: Montecorvo; GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1974): *Los planes de urbanismo*. Madrid: Abella y (1976): *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid: Civitas; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1977): *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas; PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1999): *Derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.

<sup>272</sup> STC 57/2015, de 18 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. BOE núm. 98, de 24/04/2015.

<sup>273</sup> STC 92/2015, de 14 de mayo. Conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. BOE núm. 146, de 19/06/2015.

STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A), ha extractado lo esencial de la STC 61/1997, de 20 de marzo, al respecto, en los siguientes términos: «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’ (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, ‘las políticas de ordenación de la ciudad’; es decir, la determinación del ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’ (STC 61/1997, FJ 6).»

Desde la perspectiva que nos ofrece esta doctrina constitucional bien podemos afirmar, por tanto, que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos» ...”.

Pero, además, en esta Sentencia, que precisamente se formula frente a la inclusión del concepto de capacidad de carga incorporado por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, no se reprocha como contrario al principio de autonómica local sino plenamente compatible y configurado como un instrumento idóneo para la realización de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio en su función de “... fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ3...”, en suma, se posibilita y reconoce la inclusión de figuras como la capacidad de carga previstas desde la ordenación del territorio, dirigidas a limitar el crecimiento municipal, y por ende, condicionando la potestad planificadora del municipio. Como recuerda la propia STC 57/2015 en su FJ. 17, donde además se vuelve a insistir en:

“... la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo stricto sensu –que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título 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»– se corresponde con la íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales. Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural [...] La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y

condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10<sup>274</sup> no se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal...”.

Tampoco la concepción de ordenación territorial como función pública sobre la que inciden títulos competenciales correspondientes a la Administración estatal, autonómica y local, ha resultado ajena a pronunciamientos judiciales. Así, en Sentencia de 12 de marzo de 2012<sup>275</sup>, nuestro Tribunal Supremo, advirtiendo expresamente de la necesidad de articular técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, señala:

“... La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación [...] el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia...”.

Éste constituye, como ya se ha señalado, uno de los grandes óbices del adecuado desarrollo de estas funciones públicas, máxime dado su marcado carácter transversal, la carencia de una efectiva aplicación de estas técnicas previstas por nuestro ordenamiento jurídico, precisamente, con la finalidad de articular unas adecuadas relaciones interadministrativas.

<sup>274</sup>. Precepto que, como se veía con anterioridad, se encarga de definir la capacidad de carga en el marco de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

<sup>275</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2012, núm. rec. 6214/2008 (ECLI:ES:TS:2012:1936).

#### 4. LA PLANIFICACIÓN: HERRAMIENTA PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL URBANISMO, LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL MEDIO AMBIENTE

Tanto el urbanismo como la ordenación del territorio tienen como meta común el logro de un modelo territorial o urbano, cuya concreción queda atribuida al planificador. El medio para su consecución pasa necesariamente por el empleo de la técnica planificadora en ambos casos, al igual que es el cauce empleado por el medio ambiente.

La planificación se instituye en la expresión normativa de estas tres funciones públicas, como en otras tantas que también inciden sobre ese mismo territorio. El plan es el documento en el que se recogen el conjunto de determinaciones cuya correcta articulación y puesta en marcha posibilitará desarrollar, ejecutar, hacer tangible en el territorio los principios formulados, pero también ejercer las competencias atribuidas.

Y aquí vuelve a colación el debate ya planteado en torno al germen de la cuestión. Sobre el particular, coincidimos con PAREJO ALFONSO cuando pone sobre la mesa la dificultad que en los Estados descentralizados presentan la formulación y ejecución de la ordenación territorial y urbanística, precisamente por la descentralización político-administrativa. Como afirma el autor, no existe un único sistema de ordenación territorial o de planificación física, sino que al contrario “... se distingue la ordenación del territorio del urbanismo, en parecidos términos a los países descentralizados de su entorno, cuyo modelo está basado en la diferenciación o discriminación de dos órdenes de planificación: uno estratégico, regional o supralocal, y otro urbanístico u operativo, de ámbito puramente local o municipal”. Pero va más allá y puntualiza como “La distinción no es, sin embargo, de materias y cometidos, pues con ambas expresiones se alude a una misma responsabilidad: la racionalización y el arreglo del aprovechamiento y la utilización del espacio físico. Se refiere, pues, no tanto al qué, cuanto al cómo (la perspectiva y finalidad) del cumplimiento del cometido”.

Concretando a continuación como mientras la ordenación del territorio “... alude a una perspectiva y escala específicas, comprensivas de las características del urbanismo (lo relativo o atinente a la ciudad, lo urbano), para el control de los factores o elementos básicos (la estructura de la ocupación y la utilización del territorio considerado) capaces de condicionar la configuración del espacio de convivencia, por lo que hace referencia a 1) magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y 2) decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes, es decir, estructurantes del territorio”, el urbanismo, por el contrario “... hace alusión a la magnitud local,

la de la convivencia inmediata en el espacio, y, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos últimos del suelo”. Cuestión que, aunque reconoce da lugar a dos perspectivas diferentes, la supralocal y la local, no supone necesariamente a dos responsabilidades-funciones públicas distintas, sino que es fruto de la descentralización administrativa. Así afirma que “Y ello no tanto porque la diversidad de escala deba traducirse en una diferenciación sustantiva del tratamiento del mismo y único objeto, cuanto porque aquella diversidad de escala se corresponde con la distinción de los espacios sociales y, por tanto, de las esferas de intereses que conciernen a las colectividades/comunidades territoriales institucionalizadas y dotadas de autogobierno en el seno de la organización del Estado: en España, la Comunidad Autónoma y la Administración local [...]. Por ello, su realización debe quedar atribuida en cada uno de ellos a la institución a la que corresponde la gestión autónoma de los intereses de la respectiva colectividad”. En síntesis, la problemática viene más por la propia atribución competencial a Administraciones territoriales diferentes que por las propias funciones públicas en sí mismas, lo que recuerda como en las legislaciones preconstitucionales, y sin obviar su carácter urbanístico, se residenciaban en la misma los planes locales y los planes territoriales<sup>276</sup>.

Y pone el acento en una de las cuestiones que centra el presente trabajo, cómo la integración de políticas públicas con alcance o incidencia territorial están ligadas, en su mayor parte, a la propia organización plural del Estado<sup>277</sup>.

<sup>276</sup>. PAREJO ALFONSO, L. (2012): “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 7, pp. 63-88 (p. 64-65).

<sup>277</sup>. De esta forma, PAREJO ALFONSO destaca como “La integración de las políticas públicas con alcances o repercusiones territoriales –segunda de las perspectivas antes apuntadas– evoca problemas ligados en su mayor parte a la organización territorial plural del Estado. La pretensión de ordenación global de un determinado ámbito espacial conduce inevitablemente al entrecruzamiento de los planes territoriales con cualesquiera otros planes, programas u ordenaciones públicos sectoriales que incidan en aquel ámbito y, por tanto, a la colisión entre unos y otros planes y medidas. La superación de esta colisión y de la indecible contradicción que de la misma deriva, postulada por el principio de unidad constitucional, solo es posible desde un sistema de planificación que organice el juego de los diferentes planes y su coordinación recíproca.

Dos son los supuestos básicos en los que tal coordinación resulta necesaria: el de la relación de planes territoriales o globales entre sí y el de la relación de dichos planes con planes o programas sectoriales.

En cuanto hace a la dialéctica planificación integral (territorial)-planificación sectorial, dos son los supuestos básicos de relación entre dichos planes, según tenga lugar o no en el mismo nivel territorial de gobierno; supuestos que, como es obvio, suscitan problemas bien distintos.

En la medida en que el planeamiento físico o territorial precisa ser integral, tiene una connatural tendencia a condicionar, incidir e invadir el espacio de las políticas sectoriales. Llevada esta lógica a su extremo, la ordenación territorial-urbanística predeterminaría las decisiones sectoriales no ya sólo en el dónde, sino también en el cuándo, el cómo e incluso hasta el sí. Semejante situación significaría la anulación de hecho de las competencias sectoriales y de sus instrumentos de planificación, por más que pudieran continuar existiendo en el plano jurídico-formal.

Por el contrario, si para salvaguardar la función de la planificación sectorial se niega a la territorial-urbanística toda posibilidad de adoptar determinaciones sustantivas en el ámbito propio de aquella, puede abocarse al extremo inverso, e igualmente absurdo, de su vaciamiento indebido, pues quedaría reducida, en

El nexo común de estas tres planificaciones (territorial, urbanística, ambiental) es el territorio, en el que coexisten y se “superponen”, en ocasiones, planes territoriales, planes urbanísticos y planes de ordenación de los recursos naturales, y todo ello en un entramado en el que unos vinculan a otros, y en el que nuevamente es la competencia atribuida la que prevalece frente al carácter integrador y la visión unitaria que debiera primar<sup>278</sup>.

Como destaca GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, incidiendo con ello en la idea expuesta, sobre un mismo espacio físico, y atendiendo al ejercicio de las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones con incidencia en el mismo, se desarrollan tres cuerpos normativos que se sustentan en marcos legislativos distintos, el derecho urbanístico, el derecho ambiental y el derecho de la ordenación del territorio<sup>279</sup>. A la par que incide en la relevancia que más allá de los propios marcos legislativos tiene la planificación con que las mismas se desarrollan y, en particular, el carácter vinculante de dicha planificación. Señala de esta forma como “... lo que une a las tres disciplinas jurídicas que estamos comentando es el valor vinculante que en las tres se da a la planificación. Planes urbanísticos, planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) y los planes de ordenación del territorio (POT). Son, pues, tres planificaciones distintas cuyo efecto común es incidir sobre la actividad humana en el territorio. Su importancia común es tan esencial que hoy en día es difícil entender el Derecho de la propiedad inmobiliaria sin contemplar los límites que al ejercicio de este Derecho se introducen en los planes citados. Además, la planificación medioambiental y la planificación territorial se vienen imponiendo, legal y socialmente, sobre la planificación urbanística. Ese deseo de una mayor utilización del territorio ha hecho que se encuentre justificado por la sociedad el mayor rango jerárquico de los planes de

aspectos sustanciales, a una planificación puramente negativa o limitada –allí donde entendiera pertinente la intervención de una competencia específica– a preservar determinados espacios de cualquier utilización, a fin de que el “hueco” así creado pueda ser colmado por la planificación concretamente competente”. En PAREJO ALFONSO, L. (2012): “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad... (p. 78).

<sup>278</sup>. Sobre el particular, véase MENÉNDEZ REXACH, Á. (1992): “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, pp. 229-296.

<sup>279</sup>. En concreto, el autor destaca como “Sobre el espacio físico territorio, y en virtud del ejercicio de las competencias atribuidas a distintas administraciones con incidencia en el mismo, se han venido desarrollando tres cuerpos normativos cuya regulación se ha hecho en leyes separadas. Por orden de aparición en nuestro ordenamiento jurídico tenemos, en primer lugar, el Derecho Urbanístico, nacido y criado por las sucesivas legislaciones sobre el suelo y las técnicas de la planificación. En segundo lugar, el Derecho Ambiental, sin apoyatura legal única, pero cuyo conjunto de normas tiene orígenes en los estudios científicos, la sensibilidad frente a las catástrofes ambientales y, últimamente, en la necesidad de preservar nuestro futuro como especie. Y por último, aunque sólo sea nuestro país, el Derecho de la Ordenación del Territorio, diseminado en leyes autonómicas sobre la base de conceptos generales plasmados en un marco competencial territorial limitado. El punto en común tanto del Derecho Ambiental como del Derecho que regula la Ordenación del Territorio está en su origen y, lo que podríamos llamar, sus creadores. En efecto, tanto el Derecho Ambiental como el de la Ordenación del Territorio deben mucho a ecólogos, biólogos y geógrafos”. En GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. (2010): “La interacción entre planificación territorial y planificación urbanística”. *Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local*, 5, pp. 105-148 (p. 114).

ordenación del territorio sobre la actividad planificadora urbanística. O, dicho de otra forma, la planificación urbanística se ha limitado al diseño de lo edificable, lo que tenga que ver con el modelo de ciudad. Los espacios territoriales entre poblaciones se planifican desde la Ordenación del Territorio y bajo, en ocasiones, directrices ambientales [...] Acudir a la necesaria planificación de los espacios que existen entre las ciudades por la Administración supralocal ha sido la justificación, entre otras para establecer la mayor jerarquía de los planes de ordenación territorial sobre la planificación urbanística”<sup>280</sup>.

Una de las diferencias más significativas es los diferentes cuerpos normativos en base a las cuales se desarrollan, así como su atribución competencial a diferentes niveles administrativos, pero también a distintos órganos dentro del mismo nivel administrativo, entre los que no siempre existe el mismo objetivo y en el que prima los concretos intereses de la función que desarrollan. Pero junto a aquéllas, se debe tener muy presente el principio de jerarquía normativa entre unos y otros, de manera que los planes urbanísticos quedan delimitados y vinculados tanto por la planificación territorial como por la planificación en recursos naturales. Y ambos, planes territoriales y planes urbanísticos, quedan sometidos a la prevalente planificación en ordenación de recursos naturales<sup>281</sup>.

La consecuencia, un complejo entramado interadministrativo y normativo que concurre sobre un mismo espacio físico y que hace necesario el empleo de la coordinación, la cooperación, pero también la concertación entre las diferentes Administraciones presentes y su materialización en la planificación.

Sin embargo, desde el ámbito local uno de los principales reproches viene dado precisamente por el estrecho margen, atendiendo a las competencias concurrentes y prevalentes, de que disponen para establecer su modelo de ciudad y con ello la frecuente y recurrente defensa del principio de autonomía local.

<sup>280</sup> *Ibidem* (p. 115).

<sup>281</sup> Ningún género de duda se deriva de la lectura del artículo 19 de Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuando establece, en sus tres primeros apartados:

“1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.

2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”.

Ahora bien, centrados en el modelo territorial y urbano, propios de la planificación territorial y urbanística, y desde la concepción del carácter supralocal y local que en principio delimitan una y otra función pública, bien parece preciso que este nuevo modelo de desarrollo por el que en la actualidad se aboga desde las diferentes instancias, tanto europeas, como estatales e incluso autonómicas, se integren y complementen. Si lo local queda incluido en lo supralocal<sup>282</sup>, como concepto integrador, ¿acaso tendría sentido la contradicción entre unos y otros modelos? La respuesta parece sencilla. Ninguno. Sin embargo, es un hecho que se repite con demasiada frecuencia a la que sería deseable, por necesaria.

El tardío desarrollo de la planificación territorial en nuestro país, pero, fundamentalmente, su desarrollo muy posterior en el tiempo a la planificación urbanística y sin la necesaria, por prevalente jurídicamente, cobertura, han dado lugar a la caótica situación actual.

Ahora bien, seguir centrados en el pasado parece que no lleva a ninguna parte, y el mejor ejemplo se tiene en la situación vivida en los últimos años en nuestro país en el que el patrón parece ser común a las distintas Comunidades Autónomas. Es preciso un nuevo modelo, un modelo que, como define la norma estatal persigue un “desarrollo territorial y urbano sostenible” y ello parece que necesariamente lleva a integrar de una vez por todas planificación territorial y planificación urbanística, y definido éste impregnar y buscar un desarrollo sostenible. Para ello, desde el punto de vista jurídico y tomando nuestro propio sistema constitucional vigente, su articulación viene necesariamente dada por el entendimiento, la negociación y el acuerdo entre las diferentes instancias administrativas, en suma, por la puesta en marcha y la efectividad de la coordinación, la cooperación y la concertación interadministrativa de manera que frente a anteriores concepciones en que se han venido superponiendo diferentes planificaciones sobre un mismo territorio, se logre una coplanificación<sup>283</sup> con una perspectiva integral y complementaria y con una meta común: abordar el territorio desde su concepción global.

<sup>282</sup> A este respecto, autores como PÉREZ ANDRÉS, quien destaca en relación con la autonomía local y la ordenación del territorio, que “En materia de ordenación del territorio nada dice la LRRL de 1985, pero los Entes Locales también tienen derecho de intervención en la misma pues, aunque sean actuaciones de trascendencia supralocal, los intereses locales también se ven afectados por ellas. Sin embargo, es evidente que la cuota de intervención en materias de clara vocación local, como es la ordenación urbanística, por lógica, habrá de ser más importante que en materias de interés eminentemente supralocal, como es el caso de la Ordenación del Territorio. De esta forma, las Leyes autonómicas de Ordenación-del Territorio están llamadas a concretar las competencias locales en la materia que regulan, articulando los mecanismos necesarios para el respeto de la Autonomía Local”. En PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): “La ordenación del territorio: una encrucijada de competencias planificadoras”. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 97-138 (p. 120).

<sup>283</sup> Aunque en nuestro acervo jurídico el término coplanificación no haya tenido arraigo, en otros países, como Italia, es un mecanismo empleado para, precisamente, poner en interrelación la planificación territorial y urbanística. Se trata, aun de manera resumida, de una figura destinada a buscar el compromiso de los diversos niveles administrativos, pero también con empresas, sociedades prestadoras de servicios, etc., con

## 5. URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE COMO MECANISMO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE. PROPUESTAS PARA SU ARTICULACIÓN

La cuestión, en este escenario, estriba en articular mecanismos capaces de instrumentar este principio, desarrollo territorial y urbano sostenible, de manera que, de ser una declaración de intenciones o principio general informador, pase a ser una realidad capaz de desarrollarse en nuestros territorios, entendido en una acepción amplia que incluye, como no puede entenderse de otra manera, los territorios de los pueblos y ciudades que lo integran.

Tanto el urbanismo como la ordenación del territorio se enfrentan en la actualidad a nuevos retos, atrás quedaron las conceptualizaciones propias del pasado siglo en las que se atribuía al urbanismo la creación de pueblos y ciudades y a la ordenación del territorio la planificación física del territorio. El desarrollo, en su doble acepción, territorial y urbana, debe conjugar, por un lado, la integración de ambas funciones públicas desde la concienciación de que están llamadas a organizar un mismo espacio y, por otro, ambas deben mostrarse facilitadoras, integradoras y complementarse mutuamente, generando reciprocidad y sinergias mutuas. Y ello, frente al carácter limitativo e incluso obstructivo, que continúa imperando en la actualidad.

Pero junto a aquél, se debe apostar de manera decidida por la sostenibilidad. El suelo es un recurso económico, y a su vez, es un recurso natural limitado y con un valor irrecuperable, pero también tiene una componente social, a menudo a la que menos atención se le ha prestado, que, de igual forma, debe quedar integrada en la configuración de los modelos territoriales y urbanos. Esta concepción debe impregnar este nuevo modelo territorial y urbano por el que se aboga, la adecuada conjugación de la triple vertiente del desarrollo sostenible, ambiental, económica y social. Sin embargo, tampoco parece suficiente, la efectiva imbricación de modelos urbanos y territoriales sostenibles, pasa necesariamente por la formulación y precisión de criterios de sostenibilidad en las diferentes funciones públicas afectas al mismo y que, en mayor o menor medida, también inciden y perfilan tanto el urbanismo como la ordenación del territorio.

la que a través de acuerdos se fijan objetivos y opciones estratégicas comunes para coordinar las actuaciones territoriales con las previsiones de los planes urbanísticos. Como ya indicáramos “Las Leyes italianas se refieren al principio de coplanificación como el mecanismo que posibilita la concertación interadministrativa, pero va más allá, al indicar que son responsables de su cumplimiento todos los participantes en el proceso. Igualmente relevante es las figuras en las que se desarrolla este principio, que en el marco interadministrativo se desarrolla en dos momentos, uno anterior a la propia redacción de los instrumentos de planificación y que implica la participación de los diferentes entes en la fase de elaboración y tramitación del instrumento a través de las ‘conferencias de planificación’ y otro posterior, en la etapa de ejecución del instrumento mediante los denominados ‘acuerdos territoriales’, más orientados a la implementación y gestión del plan”. En RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial...* op. cit. (p. 292).

Pues bien, tomando en consideración cuanto antecede y en la búsqueda de este nuevo modelo que se plantea en el que el suelo además de recurso económico, debe ser articulado primando su carácter de recurso natural, escaso y no renovable, y su cada vez más imperante perspectiva social, modelo en el que la ordenación del espacio debe mostrar, por fin, su capacidad para integrar la funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo como medio para alcanzar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, pero incidiendo en aquellos aspectos coincidentes y respetando sus respectivos ámbitos competenciales. El urbanismo territorial sostenible se puede conceptualizar como aquél que tiene por objeto articular un modelo de ordenación espacial que, integrando la perspectiva territorial y urbanística desde una visión conjunta, complementaria y voluntaria, busca el logro efectivo del desarrollo sostenible mediante la implementación de criterios específicos en aras a su logro, criterios que han de conjugar determinaciones ambientales, sociales y económicas.

La consecución de este nuevo modelo que se aborda, requiere como necesario punto de partida la voluntad efectiva de los tres niveles administrativos: central, autonómico y local. Un auténtico compromiso integrador de las Administraciones territoriales con la consecuente implicación y esfuerzos orientados a un objetivo común: el territorio, desde una perspectiva conjunta sin la prevalencia de las divisiones político-administrativas y transitar desde los todavía “límites” competenciales hacia la integración, en aras del interés general.

Pero también requiere un segundo elemento, un núcleo administrativo responsable y en el que sean parte, pero parte efectiva y no meros representantes, los tres niveles administrativos. Es fundamental unificar la voluntad, y para ello es preciso un cambio de mentalidad y obviar por un momento los ámbitos competenciales sectoriales o, al menos, primar sobre aquéllos la visión conjunta del territorio.

La definitiva, la integración entre planificación territorial y urbanística precisa de instrumentos o mecanismos capaces de llevarla a cabo, de lograr de manera efectiva su implementación. El plan territorial de escala regional, del que se encuentran dotadas la mayor parte de comunidades españolas, establece un modelo territorial, obviamente su logro depende en gran medida de su ejecución por parte de los municipios que lo integran. Ahora bien, aun no se ha conseguido articular el mecanismo capaz de lograr que los modelos urbanos integrados en el ámbito del plan territorial se canalicen como medio para alcanzar aquél o, al contrario, que el modelo territorial facilite el logro de los modelos urbanos. En suma, para alcanzar un modelo territorial se precisa la adecuada coordinación y concertación de los municipios que integran ese territorio, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

Es cierto que, mientras la escala autonómica resulta excesivamente amplia para su ulterior gestión, la escala local se encuentra en el extremo opuesto. Y en esta tesitura, es preciso definir ámbitos homogéneos (bien mancomunidades de municipios, comarcas o islas) que posibiliten esta coplanificación a la que líneas atrás se hacía referencia, ámbitos en los que establecer instrumentos de planificación que sirvan de tránsito entre la planificación territorial regional y el planeamiento urbanístico. Esta función, que, por lo general, viene siendo desarrollada desde la planificación territorial con los instrumentos de escala subregional, se muestra como el mecanismo más idóneo para la puesta en marcha de lo que aquí se ha venido a denominar “urbanismo territorial sostenible”.

Ahora bien, no se trata de que la planificación territorial se instituya en la suma de los planeamientos urbanísticos de un determinado ámbito ni de sustituir la planificación territorial de escala subregional por un instrumento de planeamiento urbanístico supramunicipal, lo que determinadas legislaciones autonómicas posibilitan expresamente, por ejemplo, una aproximación la encontramos en la legislación catalana con la figura del Plan Director de Urbanismo<sup>284</sup>, es más, se estaría en este sentido ante una figura creada *ex novo* y “a caballo” entre ambas, pues no debe olvidarse que el presupuesto de partida es la integración de urbanismo y ordenación del territorio, pero sin olvidar otras tantas competencias con incidencia en el ámbito.

El urbanismo territorial sostenible se propone como cauce en el que integrar la planificación territorial de escala subregional y el propio planeamiento urbanístico, centrado en su ordenación estructural de manera que se integren y coordinen ambas planificaciones y que mutuamente se faciliten la consecución del modelo común de desarrollo territorial y urbano del ámbito, desde una visión integradora e impregnado de los principios propios de la sostenibilidad, articulados con criterios concretos y específicos orientados a tal fin, pero, a su vez, desde un enfoque integrador y coherente con las diferentes políticas sectoriales presentes en el ámbito: vivienda, aguas, carreteras, costas, turismo, desarrollo económico, protección medioambiental, paisaje, equipamientos o energía, entre otras, como mecanismo eficaz para el efectivo logro de la preservación ecológica, la lucha contra el cambio climático o la prevención de los riesgos a que se enfrenta el territorio.

Sin embargo, hay un inexorable dato de partida: se parece evidenciar que tanto la ordenación del territorio como el urbanismo deben ser reconceptualizados en su entendimiento actual. Ciertamente es que a la ordenación territorial le viene atribuida la potestad sobre los intereses supralocales tanto como la preservación de aquellos

<sup>284</sup>. Regulado en el artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

espacios que, atendiendo a la presencia de valores dignos de protección, han de ser preservados, pero ello incluye una doble acepción. Por un lado, el entendimiento de preservación en negativo ha de sustituirse por su acepción positiva y pasar a considerarse como el soporte necesario que posibilita el desarrollo, la conjugación de espacios a preservar y espacios llamados a acoger nuevos desarrollos, debe conjugarse y complementarse, entendiéndose la reciprocidad de ambas. Y en este sentido, una de las principales carencias de la ordenación territorial y donde aún parece no haber avanzado es en su etapa de gestión, entendida como la puesta en marcha y la articulación de instrumentos que posibiliten ejecutar el modelo territorial propuesto y compensar, vertebrar y cohesionar el conjunto territorial que está llamada a planificar, para lo que precisa la definición y puesta en marcha de los ya aludidos instrumentos que posibiliten equidistribuir la riqueza del ámbito y compensar los iniciales desequilibrios territoriales que toda planificación genera. Sin ánimo de incidir en esta cuestión, pero teniendo presente su urgente necesidad, la ordenación del territorio debe centrarse en este aspecto para lograr la efectividad del modelo conjunto de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Pero también el urbanismo precisa de una urgente reformulación, cada vez son más los intereses supralocales presentes en el ámbito municipal, de la misma manera que cada vez son mayores las interacciones y relaciones del municipio y de su población con el entorno en que se desenvuelve y la afición de las decisiones locales sobre el ámbito en el que se desarrolla y sobre otros municipios. El modelo de ciudad debe desarrollarse dentro del modelo territorial en que se inserta, pero además coordinado con el conjunto de modelos locales del propio ámbito. Sigue siendo frecuente encontrar modelos contrapuestos en un mismo territorio, un ejemplo que se repite es el de territorios con idénticas características, en los que, en virtud de los límites municipales y el desarrollo de las potestades urbanísticas, se encuentran clasificaciones de suelo contrarias. ¿Es lógico que un mismo suelo en parte se clasifique como suelo no urbanizable y parte como suelo urbano? acaso, ¿no concurren los mismos valores para optar por un modelo común en un u otro sentido en los diferentes planeamientos municipales? Éstas y otras tantas disfunciones, como se ha tenido ocasión de analizar, son una realidad que contrarían el modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible que se propugna y que a día de hoy debe inspirar esta necesaria reconceptualización que se plantea.

Y llegados a este punto, la cuestión parece estribar en cómo podría articularse. Se ha perfilado, en primer lugar, la necesidad de materializar en la práctica el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible para lo que se apuesta por lo que se ha venido a denominar “urbanismo territorial sostenible”. Concretado lo anterior, parece necesario seguir avanzando hacia su instrumentación o, al menos,

señalar algunas líneas que sirvan para ello, en síntesis, buscar un mecanismo capaz de ponerlo en marcha.

Con el único ánimo de servir de base para el debate y ulterior concreción, se va un paso más allá y se plantea la propuesta de su plasmación a través de lo que podría denominarse “programa territorial urbano sostenible” como herramienta para la implementación de una planificación intermunicipal de un ámbito territorial definido como parte de un proyecto conjunto e integrado de desarrollo sostenible.

El programa territorial urbano sostenible debería tomar como referente las políticas sectoriales y, en particular, las materias de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, pero teniendo muy presentes otras como vivienda, movilidad, etc... de manera que a través de este mecanismo se garantizase una coherencia entre los diferentes instrumentos de planificación presentes en el ámbito definido. Y todo ello bajo el prisma del desarrollo sostenible, respetando sus principios e integrando cuestiones como la regeneración urbana, la ciudad compacta, la preservación de espacios naturales y del paisaje, el respeto al medio ambiente, la puesta en valor de las zonas rurales, el valor ambiental del suelo rural, la movilidad o la inclusión social.

Para ello, este instrumento habría de desarrollarse en diversos documentos en los que se valorase, respectivamente, el estado de situación o diagnóstico y la evaluación del ámbito, un modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible propuesto junto a conjunto de objetivos y propuestas para alcanzar el modelo y las metas planteadas.

En cuanto a su procedimiento de elaboración, la iniciativa se propone que sea de manera, en principio, voluntaria a instancia de los municipios de un determinado ámbito, ámbito cuya delimitación también se entiende aconsejable sea definido por las propias interrelaciones históricas, sociales, funcionales o económicas presentes en el mismo, de manera que ya exista de antemano vínculos entre los municipios, pero además de éstos también han de integrarse o, al menos, mostrar su firme compromiso, tanto la Comunidad Autónoma como el Estado<sup>285</sup>.

<sup>285</sup>. Como destaca el profesor SÁNCHEZ BLANCO, una contradicción que presenta el modelo local español es la existencia de un elevado número de municipios frente a la carencia de relaciones asociativas institucionalizadas entre ellos, apreciando las razones funcionales concurrentes en las necesarias relaciones interadministrativas entre municipios, a la vez que valora el concepto de “governabilidad” y sus interrelaciones con el concepto de “buena administración”, en coherencia con los propios dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social y las resoluciones del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Gobernabilidad, que abogan por la necesidad de incrementar el protagonismo municipal y las relaciones asociativas intermunicipales. En SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006): *Organización intermunicipal*. Madrid: Iustel.

Para su formalización bien podría llevarse a cabo mediante la figura del convenio interadministrativo<sup>286</sup> de manera que aquel inicial acuerdo de voluntades quede sometido a una vinculación jurídica y perfeccionada por la prestación del consentimiento de las partes, o incluso podrían formularse a través de la fórmula jurídica el consorcio, como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y diferenciada de las diferentes Administraciones públicas integrantes de la misma, figura que además posibilita la participación de entidades privadas y cuyo mecanismo de creación se sustenta en el correspondiente convenio suscrito por las diferentes Administraciones, organismos o entidades participantes<sup>287</sup>.

Lo anterior, es esencial para el doble objetivo que estos instrumentos habría de proponerse, por un lado, instituirse en instrumentos de planificación estratégica en su doble aspecto territorial y urbanístico con referencia a ámbitos en los que se franqueasen los límites administrativos municipales y, por otro, hacer efectivos unos modelos territoriales y urbanos realmente sostenibles, en sus diferentes dimensiones.

<sup>286</sup>. Regulado en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>287</sup>. La figura del consorcio se encuentra regulada en los artículos 118 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## CONCLUSIONES

Para finalizar, a modo de conclusiones o reflexiones, se plantean un conjunto de cuestiones que pretenden sintetizar los principales planteamientos propuestos en el trabajo orientados, todos ellos, a la implementación de modelos sustentados en un desarrollo territorial y urbano sostenible, en tanto cauce para transitar hacia un auténtico Urbanismo Territorial Sostenible.

### **I.- La obsolescencia del urbanismo y el estancamiento de la ordenación del territorio están dando lugar a graves consecuencias que precisan urgente solución.**

El urbanismo, en su concepción actual, está herido de muerte. En el contexto actual es necesario y urgente apostar por un nuevo modelo en el que, adaptándose a las nuevas escalas territoriales y las cada vez más prevalentes sinergias e interrelaciones que acaecen en el territorio, se abogue por una perspectiva urbana y territorial de manera integradora y complementaria, reforzándose recíprocamente y facilitando sus correspondientes ámbitos competenciales.

De igual manera, la ordenación del territorio, en su desarrollo a través de la planificación, sufre un cierto estancamiento que precisa de una reformulación y concreción orientada hacia la gestión, para lo que deviene en esencial reforzar sus sinergias con el urbanismo, caminando hacia una meta común.

### **II.- El nuevo modelo de urbanismo por el que se aboga desde la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el marco estatal, tiene su punto de partida en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible acogido por dicho cuerpo legal.**

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en la legislación estatal de régimen del suelo es preciso instrumentarlo como base para el nuevo modelo que, desde el propio cuerpo legal, se reclama y en el que el suelo debe ser

entendido en su doble acepción, como recurso económico, pero conjugado con su imprescindible condición, como recurso natural, escaso y no renovable.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en síntesis no es más que la incorporación en sentido propio de las previsiones contenidas en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española. Si bien supone un paso importante ya que, desde la competencia estatal referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales al mismo asociado, unido a la competencia estatal en medio ambiente, se vincula a las legislaciones urbanísticas a su concreción, a partir de los criterios generales que el hoy vigente TRLSRU recoge en relación con el citado principio.

La importancia estriba en que vincula a las legislaciones autonómicas, tanto en ordenación del territorio como en urbanismo, en tanto se recoge tomando como referente competencias estatales, lo que tiene como primera consecuencia que, tanto a nivel legislativo como instrumental (a través de la planificación), las Comunidades Autónomas tienen la obligación de incorporarlo, dejando de tener un carácter potestativo para las mismas. Todo ello, sin obviar que, ya con anterioridad a su inclusión en el marco estatal en el año 2007, no pocas legislaciones autonómicas acogían el desarrollo sostenible en el marco del urbanismo y la ordenación del territorio, incluso incorporaban algunos criterios orientados a su efectividad.

**III.- Es preciso articular mecanismos capaces de materializar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible de manera que de ser una “declaración de intenciones” pase a ser una realidad capaz de desarrollarse en nuestros territorios.**

Tanto el urbanismo como la ordenación del territorio se enfrentan en la actualidad a nuevos retos. Atrás quedaron las conceptualizaciones propias del pasado siglo en las que se atribuía al urbanismo la creación de pueblos y ciudades y a la ordenación del territorio la planificación física del espacio.

El desarrollo, en su doble acepción, territorial y urbano, debe conjugar, por un lado, la integración de ambas funciones públicas desde la conciencia de que están llamadas a organizar un mismo espacio y tanto una como otra deben complementar y facilitar su labor recíprocamente, frente al carácter limitativo e incluso obstructivo que continúa imperando en la actualidad. Pero junto a aquél, y, por otro lado, debe apostarse de manera decidida por la sostenibilidad: el suelo es un recurso económico, pero a su vez es un recurso natural limitado y con un valor irrecuperable, lo que a la postre se incrementa con el paso del tiempo.

En esta articulación de mecanismos para su efectiva implementación en los modelos territoriales y urbanos de la sostenibilidad, son las Comunidades Autónomas las que tienen el protagonismo. Si bien es cierto que en el marco estatal de suelo se establecen unos criterios generales que se instituyen en referentes, su incorporación en los cuerpos legislativos propios debe pasar por instaurar criterios, estándares y parámetros precisos, dirigidos de manera efectiva a su consecución y posibilitando el seguimiento y el grado de adecuación de los modelos previstos y/o desarrollados a los mismos.

Ahora bien, este conjunto de criterios y estándares han de articularse en torno a las diferentes dimensiones presentes en la sostenibilidad, no sólo la económica y la ambiental, por lo general, prevalentes y en las que mayor avance se observa, también, y junto a aquéllas, se ha de atender a su dimensión social, apostando por modelos territoriales y urbanos sociales, inclusivos y en los que el principio de igualdad del conjunto de la ciudadanía sea una realidad.

**IV.- Coherencia en la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico y reformulación de funciones.**

Parece oportuno apostar nuevos mecanismos que, aunando la planificación territorial, centrada en la escala propia subregional de estos instrumentos, incorpore los objetivos, necesidades y perspectivas comunes del planeamiento urbanístico del ámbito que ordena, coordinando los diferentes planeamientos urbanísticos municipales y sirviendo de soporte a su ulterior desarrollo.

Esta planificación debiera ser más operativa y distinguir entre determinaciones a largo plazo, orientadas al logro del modelo territorial y urbano sostenible, y determinaciones a corto plazo con capacidad para adaptar de manera más ágil y rápida el instrumento a las nuevas realidades y necesidades del territorio, sin modificar el resto.

Pero a su vez, el desarrollo de aquél debiera tener lugar a través del planeamiento municipal, que también debe reformularse centrándose en aspectos que en la actualidad se atribuyen al planeamiento urbanístico de desarrollo, pero ante todo flexibilizando e incorporando mecanismos de seguimiento que posibiliten adaptar y dar respuesta a las incipientes necesidades del territorio y de la ciudadanía que en ella se desenvuelve. En suma, planes reales, efectivos, ejecutables y con capacidad de respuesta al presente y al futuro de las ciudades, pero ante todo dotándolas de seguridad jurídica.

### V.- Incorporación de criterios de sostenibilidad en su doble vertiente: territorial y urbana.

La consecución de un modelo sostenible requiere la incorporación de criterios de sostenibilidad. Aspectos como la reordenación de usos, la potenciación de la agricultura y la ganadería de proximidad, la reconversión de espacios degradados o la reciprocidad entre el mundo rural y el urbano o las sinergias mutuas entre ambos son aspectos que desde una perspectiva territorial se deben articular en la etapa de planificación. Pero junto a aquéllos también se han de incluir criterios orientados al modelo urbano, tales como: reducir el consumo de suelo, evitar la dispersión; reforzar las áreas urbanizadas, establecer estándares y densidades; rehabilitar y renovar la ciudad existente o favorecer el acceso a la vivienda.

Éstas y otras tantas cuestiones, muchas ya incorporadas por las legislaciones autonómicas, es preciso adaptarlas o, en su caso, incorporarlas/readaptarlas, pero ante todo, instrumentalizarlas y materializarlas.

### VI.- Compromiso, negociación y acuerdo como base de la cooperación y concertación interadministrativa.

Es preciso coordinar las diferentes funciones públicas que inciden en el territorio y apostar por la perspectiva conjunta y no sesgada y limitada a las correspondientes competencias.

Es necesario, de una vez por todas, el compromiso de todas las Administraciones con competencias en el territorio, el entendimiento de éste como el soporte sobre el que se desarrollan aquéllas, sólo desde una visión integral del mismo podrá alcanzarse el nuevo modelo territorial y urbano pretendido. Únicamente mediante la negociación y el acuerdo orientados a un objetivo común: el territorio, por encima de los intereses propios que representan cada competencia, será posible sentar las bases de este nuevo modelo territorial y urbano sostenible que se plantea.

## BIBLIOGRAFÍA

AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. (2014): “Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 65-85.

AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. (2017): “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”. En LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F. (coords.) *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 361-410.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): “La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, pp. 123-176.

ALLÍ ARAGUREN, J.C. (2006): “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 226, pp. 139-212.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2018): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*. Valencia: Tirant lo Blanch.

AMAYA ARIAS, A.M. (2016): *El principio de no regresión en el derecho ambiental*. Madrid: Iustel.

ARRANZ MARINA, T. (2010): “Los informes sectoriales en materia de urbanismo”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 96, pp. 70-86.

BAÑO LEÓN, J.M. (2020): “La obsolescencia de la idea de plan general”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva época*, núm. 13, pp. 6-21.

BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid: Montecorvo.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”. *Revista digital CEMCI, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, núm. 29, pp. 1-43.

CANALS AMETLLER, D. (1997): “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 42, pp. 305-351.

CANOSA USERA, R. (2006): “¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?”. *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, vol. 7, pp. 151-215.

CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. (2011): “Sobre las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga dictadas en Recursos interpuestos frente al Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adaptaba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía”. *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, vol. 2, núm. 12, pp. 33-54.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2020): “Un pequeño paso para el Tribunal Supremo, un gran salto para el derecho urbanístico. La limitada restricción del alcance de la nulidad de los planes urbanísticos en la STS de 4 de marzo de 2020”. *Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, IDL-UAM*. Blog. Disponible <https://www.idluam.org/blog/un-pequeno-paso-para-el-tribunal-supremo-un-gran-salto-para-el-derecho-urbanistico-la-limitada-restriccion-del-alcance-de-la-nulidad-de-los-planes-urbanisticos-en-la-sts-de-4-de-marzo-de-2020/>

DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA, VIVIENDA Y SUELO (2012): *Guía Metodológica para los sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano*. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento.

ESCRIBANO COLLADO, P. (1990): “Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, pp. 33-62.

FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M. (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda, Gobierno de España.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2016): “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, pp. 1-50.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2014): “Erre que erre: la Sentencia constitucional de 11 de Septiembre de 2014 sobre la Ley del Suelo de 28 de Mayo de 2007 y las valoraciones del suelo”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 32, pp. 9-12.

GALERA RODRIGO, S. (2006): “Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 224, pp. 155-182.

GALERA RODRIGO, S. (2007): “Urbanismo sostenible. Instrumentos para su ejecución”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 9, pp. 15-45.

GALERA RODRIGO, S. (2009): “Los documentos “COM” y su función en la concreción de un modelo europeo de urbanismo sostenible”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.) *El control de la legalidad urbanístico: el estatuto básico del empleado público*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, pp. 137-149.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2016): “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVI, pp. 281-342.

GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. (2010): “La interacción entre planificación territorial y planificación urbanística”. *Serie Claves del Gobierno Local*, 5. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 105 a 148.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1977): *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1974): *Los planes de urbanismo*. Madrid: Abella.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1976): *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid: Civitas.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2017): “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”. En LÓPEZ RAMÓN, F y VILLAR ROJAS, F (coords.) *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 411-46.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2018): “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, pp. -46 68.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2019): “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo”. En VILLAR ROJAS, FJ. (aut.), GONZÁLEZ SANFIEL, A.N. (aut.), HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FL. (aut.) *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Aranzadi Thomson Reuters, pp. 111-144.

GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2017): “Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta”. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97, pp. 319-350.

JORDANO FRAGA, J. (1998): “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS”. *Revista de Administración Pública*, núm. 45, pp. 169-198.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): “La ordenación del territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”. *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 40, pp. 163-202.

LÓPEZ MENUDO, F. (1991): “Del derecho a la protección del medio ambiente”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, pp. 161-201.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1994): “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, pp. 207-218.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2011): “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”. En LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*. Navarra, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 19-24.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2016): “El urbanismo sostenible en la legislación española”. *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 115, pp. 76-83.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006): *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Madrid: Dykinson.

LOZANO CUTANDA, B. (2004): *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.

LOZANO CUTANDA, B. (2016): “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 200, pp. 438-409.

MCDONOUGH, W. (2017): “Urbanismo sostenible”. *Investigación y Ciencia*, núm. 493, pp. 56-59.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (1992): “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, pp. 229-296.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 37, pp. 135-198.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2009): “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo legislación estatal y autonómica”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, pp. 119-146.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2015): “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés general”. Ejemplar dedicado a Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar, *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, núm. 50, pp. 42-49.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2007): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO y MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)*.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1999): *Derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.

PAREJO ALFONSO, L. (2012): “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 7, pp. 63-88.

PAREJO ALFONSO, L. (2014): “Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”. *Revista Vaca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 2313-2331.

PAREJO ALFONSO, L. (2017): “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 144.

PAREJO ALFONSO, L. (2020a): “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y en caso de la planificación y el plan”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas, vol. 1, pp. 7-40.

PAREJO ALFONSO, L. (2020b): “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 166.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): “La ordenación del territorio: una encrucijada de competencias planificadoras”. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 97-138.

PIÑAR MAÑAS, J.L. (2003): “El desarrollo sostenible como principio jurídico”. En COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.) y MARTÍN-RETORTILLO, S. (hom.). *Estudios de derecho público económico: Libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Madrid, Civitas, pp. 185-204.

PONCÉ SOLE, J., WELLINGTON, M. y CAPDEFERRO, O. (coords.) (2019): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2016): “Hacia un modelo de urbanismo sostenible”. En CASARES MARCOS, A.B. (coord.) y QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, pp. 15-70.

RAMALLO LÓPEZ, FE. (2010): “Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible: una visión social, económica y ambiental”. Tesis doctoral dirigida por Federico Castillo Blanco, Universidad de Granada.

RAMOS MEDRANO, J.A. (2015): “El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 297, pp. 105-124.

RANDO BURGOS, E. (2019a): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel.

RANDO BURGOS, E. (2019b): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

RANDO BURGOS, E. (2019c): “El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 332, pp. 111-152.

RANDO BURGOS, E. (2019d): “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 4-47.

RANDO BURGOS, E. (2020a): *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RANDO BURGOS, E. (2020b): *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía.

RANDO BURGOS, E. (2021): “La disciplina territorial. Especial referencia al caso andaluz”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2016): “Urbanismo, medio ambiente y turismo. Una integración necesaria y fortalecedora”. En GRIFEU FONT, J., BASSOLS COMA, M. y MENÉNDEZ REXACH, Á., *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunes*. Madrid: INAP, pp. 575-591.

SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Madrid: Guadiana.

SALOM PARETS, A. (2011): *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006): *Organización intermunicipal*. Madrid: Iustel.

SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2008): “El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella: la superación del desgobierno organizado, normalización jurídica e integración en los planes de ordenación territorial”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA*, núm. 306, pp. 9-30.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. (2011): “La consideración de las limitaciones como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81, pp. 13-46.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”. *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 197-215.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016): “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 141, pp. 197-215.

SANZ LARRUGA, F.J. (2011) “Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económico o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 2, pp. 10-16.

SANZ LARRUGA, F.J. (2016): “Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 143.

SANZ LARRUGA, F.J. (2019): “El urbanismo sostenible en Galicia y la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos”. En FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (dir.) *Derecho urbanístico de Galicia: En homenaje al Profesor José Luis Melián Gil*, pp. 391-463.

SPANTIGATI, F. (1973): *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo.

TEJEDOR BIELSA, J.C. (2009) “Hacia un urbanismo sostenible”. En RODRÍGUEZ CASTAÑO, A.R. (coord.), SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (coord.) y ALMONACID LAMELAS, V. (dir.) (2009): *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Wolters Kluwer, pp. 1003-1047.

TOLOSA TRIBIÑO, C. (2017): “La impugnación de los planes de urbanismo: consecuencias de su anulación. Doctrina jurisprudencial”. *Actum, Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 38, pp. 49-62.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2012): “El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites” *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 7, pp. 115-138.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2016): “La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desconfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy”. En GRIFREU i FONT, J. (dir.), BASSOLS COMA, M. (dir.) y MENÉNDEZ REXACH, Á. (dir.) y BALLBÉ PRUNES, M. (hom.), *Derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2017): “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, pp. 499-525.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): *Derecho del Territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch.

VERA JURADO, D.J. (2010): “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 181, pp. 407-425.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017): “La sostenibilidad turística a través de los instrumentos andaluces de planificación”. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, pp. 395-426.





ISBN: 978-84-8333-725-7



9 788483 337257