

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 265-280

Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano

Manuel J. MARCHENA-GÓMEZ & José Luis ALEGRÍA-FERNÁNDEZ
& Francisco J. VÁZQUEZ-PINILLOS

Geógrafos de la Universidad de Sevilla

RESUMEN: ¿Cómo aplicar un urbanismo eficaz y práctico en el siglo XXI? Sobre todo, en un momento lleno de incertidumbre, líquido, global y de pretendida salida de la denominada crisis. En efecto, son tres, los factores de contexto que explican buena parte de los conflictos del urbanismo en el primer cuarto de nuestro siglo: en primer lugar, las evidencias macroeconómicas que nos abren el camino a la salida de la crisis global, que supone a nuestro juicio un enfoque en clave de cambio de ciclo. Por consiguiente, y en segundo lugar, se aprecia un proceso selectivo del objeto de inversión, traducido en la adecuación de la demanda real a la inversión, y en gran medida, a la financiación diferencial y segura. En tercer lugar, si bien los anteriores argumentos evidencian la notable recuperación y cambio en la función inversora, existe una disimilitud en la función reguladora de las administraciones públicas que, en definitiva, son la fuerza reguladora del impulso urbanístico.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Crisis Económica. Vivienda. Legislación Urbanística. Administración Pública

Bureaucracy, economic cycle and efficient and productive Urban Planning in Spain. The Andalusian and Valencian cases

ABSTRACT: How to apply an effective and practical urbanism in the 21st century? Above all, in a moment full of uncertainty, liquid, global and of alleged exit from the so-called Global Crisis. Indeed, there are

Recibido: 02.07.2018; Revisado: 04.08.2018

Correo electrónico: mmarchena@us.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0000-0002-5144-0706> ; jlalegría@edos.es

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8257-4707> currovpinillos@hotmail.com

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5453-1163>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

three contextual factors that explain many of the conflicts of urbanism in the first quarter of our century. In the first place, the macroeconomic evidences opens the way to emerge from the Global Crisis, which in our view implies an approach of changing the cycle. Therefore, and secondly, a selective process of the investment object is observed, translated into the adaptation of the real demand to the investment, and to a large extent, to the differential and secure financing. Third, although the previous arguments show the remarkable recovery and change in the investment function, there is a dissimilarity in the regulatory function of the public administrations, which, in short, are the regulatory force of the urban impulse.

KEYWORDS: Urbanism, Economic Crisis, Housing, Urban Planning Legislation, Public Administration

1. Introducción: el triunfo de las ciudades

La globalización y las mundializaciones coetáneas son sinónimos de urbanización. El sitio del capital es la ciudad; forma parte esencial de la dinámica geográfica del capital en el siglo XXI (PIKETTY, 2013). El éxito o el fracaso de las naciones se corresponde en buena parte con la naturaleza, jerarquía y vitalidad de su sistema urbano (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). Pese a alguna visión a todas luces irreal -vista la evidencia empírica (PINKER, 2018)- de supuestos equilibrios entre el territorio rural y urbano, por mor del alcance de las nuevas tecnologías y de un “paraíso ecologista” –que no de las indispensables e incondicionales necesidades ecológicas y ambientales del planeta, el triunfo de las ciudades en el mundo es un paradigma innegable en el siglo XXI (GLAESER, 2011). Dos son las razones aparentes para dicho triunfo: las oportunidades de todo género se hallan en la ciudad. Y en segundo lugar, en la ciudad materialmente convergen – en superficial contradicción con la expansión de las TICS- la atmósfera de contactos personales, densidad cultural y tecnológica, mundo de negocios, nudo de un sistema urbano global, sitio turístico, poder económico y político, etcétera (VV.AA., 2009). Los datos son incontestables, el mundo no deja de urbanizarse; también de manera inviable en buena parte de los países emergentes y del tercer mundo (STEINBERG & OTERO, 2017). En general la huida a la ciudad es imparable, y en España ya se habla de vacío territorial (MOLINO, 2016).

La ciudad compacta mediterránea ha ido perdiendo solidez en el espacio urbano español por la expansión de un modelo extensivo de corte más anglosajón y la polarización urbana por el éxodo rural. La ciudad en sí misma no es la culpable del cambio climático y los procesos de desertificación; es el nodo territorial donde se ubica la combustión y emisión de hidrocarburos a la atmósfera, con sus innegables resultados insostenibles. El problema no es urbano sino de disrupción energética que será la próxima gran revolución industrial (SEBA, 2014), un asunto

clave en la renovación de paradigmas urbanos (movilidad sostenible, nueva industrialización, espacios públicos, rehabilitación de la vivienda...). La ciudad actual, la española y en general la ciudad global, en fin, es el sitio del crecimiento de la desigualdad, violencia por ausencia de equidad e igualdad de oportunidades, extrema velocidad de su expansión espacial, incapacidad manifiesta de ordenación, etcétera (HARVEY, 2012).

La intención de este artículo es más modesta pero engancha con las anteriores reflexiones. La evidencia empírica nos muestra en España una doble velocidad, una suerte de curva asintótica entre ciclo económico, por cierto plenamente globalizado y cada vez menos localizado, y la capacidad de los poderes públicos de intervenir fehacientemente en la ciudad española. Nuestra composición de lugar será bien simple, con intención de debate y provocación y aferrada a la propia experiencia profesional en España sobre urbanismo en el siglo XXI y la coyuntura más actual. En primer lugar se presentarán algunos argumentos sobre la denominada recuperación económica -más bien de un cambio de ciclo; en segundo lugar se mostrarán algunos datos sobre la ineficacia burocrática del urbanismo en España, desde ejemplos regionales, y finalmente se concluirá con algunos elementos propositivos.

2. La recuperación económica: algunos indicios urbanísticos

En efecto, lo sucedido en España en la segunda década de este siglo no es una salida de la crisis; nos hallamos ante un verdadero cambio de ciclo, donde las cosas del urbanismo, la construcción, la edificación y la promoción inmobiliaria, no volverán a ser como en 2007. Apoyado en los datos oficiales del Ministerio de Fomento, se evidencia una tendencia clara a la recuperación. En la Fig. 1 se identifican claramente tres fases: una primera anterior a la crisis (hasta 2007), una segunda fase correspondiente a la recesión económica (desde el 2007 hasta el 2014), y una última de recuperación (desde el 2014 hasta el 2017).

La expansión del sector de la construcción



FIG.1/ **Volumen de transacciones inmobiliarias de vivienda en España.**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (2018): «Número total de transacciones inmobiliarias de viviendas».

inmobiliaria, acompañada de una inflación de la vivienda de casi el 10% anual (ARELLANO & BENTOLILA, 2009), se hizo insostenible, de forma que a partir de 2008 se produce un notable descenso de los valores. Una vez alcanzado el peor momento de la crisis en 2013, la economía comienza a recuperarse, hasta que en 2017 se logra un número de transacciones similar al que existía al inicio de la recesión en 2008. Se abre desde hace dos años, una senda de recrecimiento en la materia; pero los hechos del urbanismo actual son disímiles a los de antes de la crisis (MARTÍNEZ ALMEIDA, 2010), detectándose así un cambio de ciclo.

Este cambio de ciclo que en el caso del sector inmobiliario y de la construcción sugiere, desde hace más o menos dos años, un repunte en los indicadores de compra y venta de suelos y edificios, en la venta de viviendas, el aumento de concesión de licencias, la publicidad de nuevas promociones, y sobre todo mejora de la confianza (ASPAIN, 2107; EUROPA PRESS, 2017; LIBRE MERCADO, 2017).

A saber, a la promoción inmobiliaria y al sector de la construcción asociado con la recuperación económica, sólo interesan suelos y edificios con expectativas urbanísticas ciertas, legales y seguras (SANZ, 2016 y 2017). Además, la financiación es diferencial, es decir, solo para promociones con clientes bien avalados en sus compras. Incluso podríamos hablar de un urbanismo de rentas diferenciales o con altísima seguridad de éxito en la amortización hipotecaria; con una formidable irrupción de los fondos de inversión de toda índole y una real burbuja inmobiliario-turística, tanto en hoteles como en viviendas, que auguramos explotará en el medio plazo.

Las hipotecas obviamente fueron afectadas por la recesión económica, incluso de forma más temprana que las transacciones inmobiliarias, con lo cual, apoyados en los datos oficiales del INE, se aprecia una tendencia a su recuperación (Ver Fig. 2). Desde el 2006 hasta el 2013, en España se reduce en más de un millón el número de hipotecas de vivienda, pero una vez superada

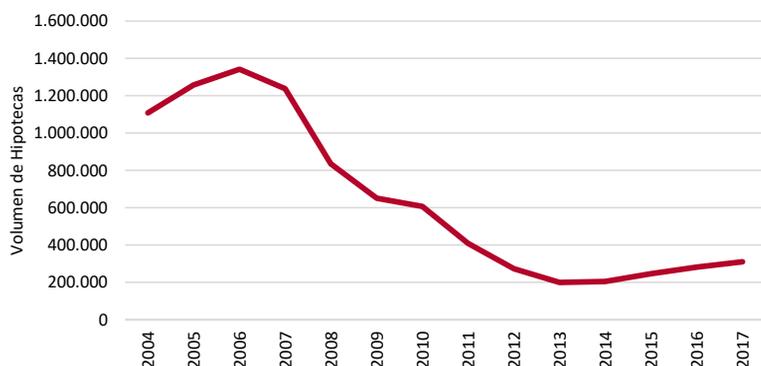


FIG.2/ **Volumen de hipotecas de vivienda en España.**

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESPAÑA (2018): «Número de viviendas hipotecadas».

la crisis, comienza a aumentar nuevamente su contratación.

Con los referidos datos tratados en términos reales, se deduce: ajustados por la inflación, España es el tercer país, de los 28 que componen el espectro analizado, cuyo inmobiliario ha tenido peor comportamiento relativo en los últimos ocho años (ARTERO, 2018). En los años anteriores a la explosión de la burbuja inmobiliaria, la financiación que estaba recibiendo el sector inmobiliario por parte del sistema bancario español era prácticamente ilimitada, por lo tanto, la conformación de esta burbuja fue posible gracias a la reducción de costes de financiación y el aumento de los tipos de interés que proporcionaban valores irreales para la compra-venta de inmuebles. Según los datos

proporcionados por el BBVA (2017), las mejoras de las condiciones de financiación, también ha permitido el despegue de las ventas de viviendas. Los menores costes de financiación, la mayor disponibilidad de fondos y el incremento de la competencia han dado lugar a una suavización de las condiciones aplicadas a los préstamos (SERVIMEDIA, 2017). El entorno actual de tipos de interés muy bajos y la estabilización económica está permitiendo progresivamente mejoras en las condiciones para acceder al crédito hipotecario, favoreciendo así el crecimiento del este producto financiero insustituible en el sector inmobiliario por ahora, y de las transacciones de vivienda desde finales de 2013 (Ver FIG. 3).

Por otra parte, la inversión pública para construcción en España viene sufriendo una

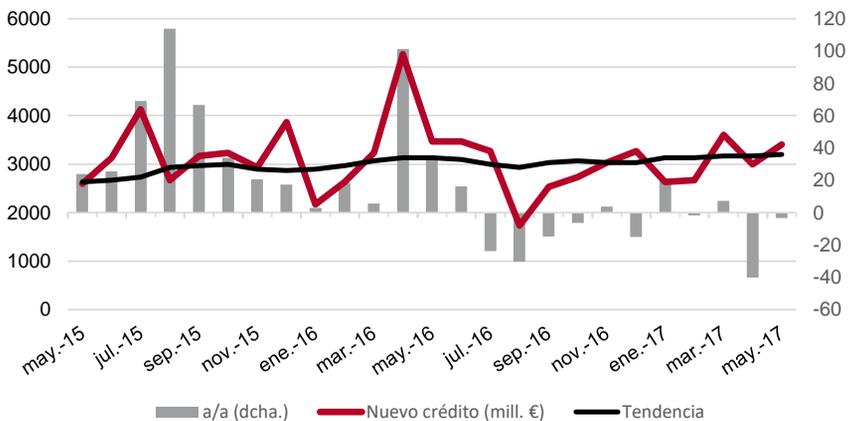


Fig.3/ Concesiones de créditos para nuevas adquisiciones de vivienda.

Fuente: RESEARCH BBVA (2017): «Situación inmobiliaria España», en: *Informe BBVA*.

caída importante en los últimos ocho años, debido a los numerosos recortes aplicados al gasto fiscal (MAQUEDA, 2017). No obstante, con los datos de este último ejercicio (RAMÓN, 2017), la inversión pública vuelve a remontar a datos anteriores a la crisis, cerrando el ejercicio de 2017 con un alza del 4,5%. Las previsiones para estos años posteriores son más modestas: para 2018 se prevé un crecimiento de 3,8%, para 2019 la estimación es del 4,2%, mientras que para 2020 se mantendrá el mismo valor de crecimiento. Desde una perspectiva internacional, el gasto en inversión de las AAPP españolas, medido por su peso en el PIB, fue superior entre 1995 y 2007 a la media de la UE (ver FIG. 4). A raíz de la crisis económica, la mayoría de las AAPP de los países de la UE redujeron su actividad inversora, aunque con intensidades distintas. De esta manera, cayó significativamente no solo la media de las ratios de inversión pública sobre el PIB de los países de la UE, sino también su dispersión en torno a ella.

Además, el darwinismo empresarial ha sido feroz. Han quedado pocos y aparentemente los mejores entre las empresas de la construcción y la promoción inmobiliaria, después de un período pre-crisis de proliferación de constructoras y promotoras (Ver FIG. 5). También podrían mencionarse por lo mismo, la innovación en la edificación con mejores diseños y el interés por los temas ambientales, ahora asociados al cambio climático y una transformación del mercado inmobiliario gracias a las TICS. No sólo las webs se han estilizado y modernizado en esta última década, sino que además se ha hecho una clara apuesta por la comunicación digital, surgiendo un gran número de portales especializados en la compraventa y alquileres de viviendas y locales (IGLESIAS, 2016).

Esta enumeración de los factores ligados a la coyuntura económica posterior a la crisis y que vinculados con la incipiente recuperación (nuevo

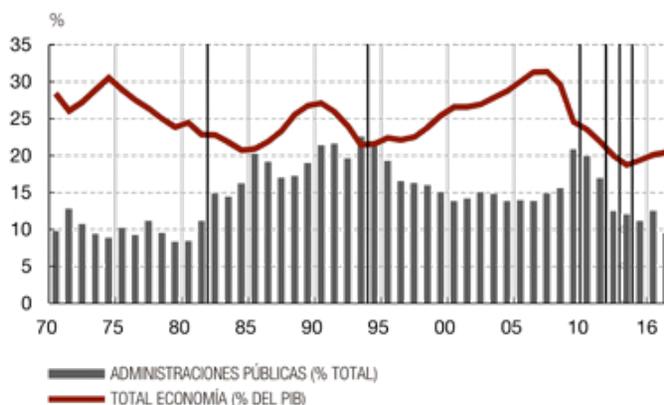


FIG.4/ La inversión en la economía y el peso de las administraciones públicas

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y BANCO DE ESPAÑA (2016): «Informe Anual».

crecimiento del sector de la construcción, mayor dinamismo en el mercado inmobiliario, mejoras en las condiciones de financiación hipotecaria, nuevo repunte en la inversión pública en vivienda, reducción del sector empresarial por mecanismos de selección intensificada durante la crisis) (RODRÍGUEZ, 2014, 2017, 2018), sería incompleta si no se hace referencia crítica a la regulación urbanística propiciada por las administraciones públicas. Más aún, sin la mención a sus características y evolución, se hace incomprensible el funcionamiento del mercado inmobiliario en los últimos años. Al examen de ello dedicaremos el siguiente apartado; aunque desgraciadamente el cruce entre la tozudez del mercado y las decisiones en la ordenación del territorio y el urbanismo es suficientemente conocido (MARCHENA, 1994).

3. La regulación administrativa

Uno de los factores más relevantes del contexto actual en el sector inmobiliario español, tiene que ver con el entendimiento de que el urbanismo es una función pública, alta y pesadamente regulada. Excesivamente burocratizada. En general, el balance entre lo planificado en el papel y lo materializado en la práctica en el marco español, es la historia de un monumental fracaso. Esto se constata si reparamos entre los deseos y la contumacia empírica, entre los límites de lo posible y los deseos ideológicos o políticos de la planificación y gestión urbanística (LINZANO, 2013). Está claro que los deseos de la regulación pormenorizada y la lucha contra la denominada especulación de las rentas del suelo urbano, han propiciado un urbanismo de sector muy reglado (y por consiguiente con riesgos de corrupción y arbitrariedad) como respuesta al enorme desorden y peor gestión del urbanismo

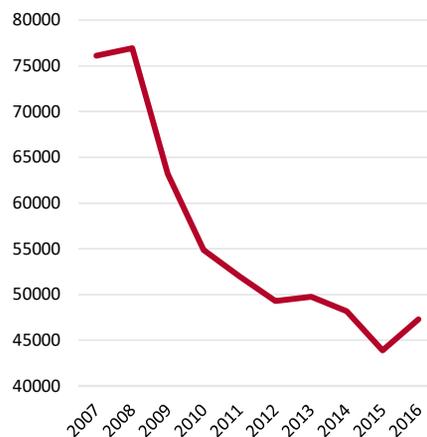


FIG.5/ Evolución del número de empresas en el sector de la construcción en Andalucía y en Sevilla.

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2017): «Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía».

en el período preconstitucional y en general franquista; pero que no tuvo arreglo deseable en la democracia española (PAREJO, 2007 y 2012). El equilibrio entre gestión urbanística eficiente, ordenación de la ciudad según el interés común, adecuación del planeamiento y ciclo económico, burocracia y la lucha contra la maldad intrínseca de la corrupción urbanística, puede decirse que no se ha obtenido (COSTAS, 2003; CARPIO, 2013).

Por ejemplo, las Gerencias y departamentos municipales de Urbanismo nunca han sido ágiles a la hora de tramitar las licencias de obra o la aprobación planes urbanísticos, pero ahora con la recuperación se está tocando techo en ineficacia; fundamentalmente por el rigor, incluso carencia o inexistencia interpretativa por mor del terror de la burocracia urbanística a las denuncias ante los tribunales, no ya administrativos o civiles, sino penales. Que un plan urbanístico pase por los tribunales para comprobar su legalidad debería ser un proceso normalizado para cualquier proyecto de planeamiento. Sin embargo, se ha llegado a convertir en un estigma por la cantidad de planes anulados por sus errores o defectos en su tramitación, o por distintas interpretaciones de la Ley. Normas más claras, una tramitación más corta y una respuesta de los tribunales más ágil son necesidades urgentes en el panorama de recuperación económica. No es dejar hacer sino, no ser el obstáculo insalvable por mera tramitación burocrática y de miedo interpretativo (IGLESIAS, 2017).

Una tramitación de un plan urbanístico al final dura años, muchos años, con excesivas dificultades y una suerte de inseguridad jurídica para los administrados. La comprobación por los tribunales de la legalidad de un planeamiento urbanístico no debiera centrarse en el derecho procesal como es demasiado habitual. Por tanto, la normativa para el debate, por ejemplo, sobre las mejoras que deben realizarse en la tramitación de un Plan General, tiene que ser menos ambigua, y por tanto menos interpretable por la justicia, como es lo habitual. Una reducción en el proceso de tramitación y una respuesta de los tribunales que no se alargue infinitamente y se concrete en el menor tiempo posible es un imponderable del nuevo ciclo de recuperación. Y que, como propuesta, la respuesta de aquellos a un plan general, con la envergadura que ello tiene, se dé en un plazo máximo de un año, ya que la mayoría de datos que se necesitan durante la tramitación de un planeamiento urbanístico ya está en manos de la propia Administración, lo que alarga sin sentido el procedimiento.

Por otro lado las sentencias, como otra constatación de la realidad y mejora propositiva que hacemos, no deberían desembocar en, como es demasiado habitual, la nulidad de

pleno derecho del planeamiento denunciado, implicando que haya que volver a empezar desde el principio, sino simplemente lo que técnicamente se llama una anulabilidad, que permite que se convaliden determinadas partes del Plan y se subsanen las otras que han determinado la nulidad.

La aprobación de un PGOU en España suele tardar en la mayoría de los casos, no menos de “cuatro años de media” entre las aprobaciones iniciales, provisionales y definitivas (GRANADO, 2014). Durante todo ese transcurso de tiempo se realizan numerosas reuniones, se comprueba la falta de documentación, se realizan informes sectoriales (carreteras, aguas, patrimonio, salud y un largo etcétera). A todo ello hay que sumarle los frecuentes cambios y adaptaciones legislativas o la inexistencia de un listado exhaustivo de documentación necesaria; lo que provoca una extremada ralentización o parálisis del proceso. El efecto de la diarrea normativa de orden sectorial, está reconvirtiendo el urbanismo de vocación transversal en un catálogo sectorial de determinaciones urbanísticas. Y la adaptación legislativa general o particular urbanística se comparece bien poco con los ciclos económicos.

Por justificar estas afirmaciones, concretamente en el contexto andaluz (ESCUADERO & CANO, 2014), la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) de 2002, y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) de 2006, han limitado y/o retrasado la aprobación y publicación de estos PGOU debido fundamentalmente a que estas normas de rango superior han tratado de evitar la creación de nuevos núcleos de población aislados, mientras que el Plan acotaba el crecimiento urbano a un 30% y a un 40% de la población. Esto provocó que muchos PGOU que estaban ya en una fase avanzada de redacción tuvieran que comenzar desde el principio. Es deseable, menos burocracia procesal y garantista y mejores soluciones normativas, claras, agrupadas y ágiles. El círculo se cierra cuando debe añadirse la propuesta del Consejo de Gobierno al acordar el inicio de la elaboración del anteproyecto de la nueva **Ley Urbanística para un Urbanismo Sostenible en Andalucía**, que sustituirá, no sabemos en qué plazos a la vigente (la denominada LOUA de 2002). Es una nueva apuesta normativa de rango general que con seguridad no solucionará el magma de adaptación burocrática con eficacia y que predeciblemente llegará tarde al ciclo económico.

Los datos son tozudos: desde la entrada en vigor de la LOUA sólo hay un escaso 30,21% de los municipios adaptados a la Norma (Ver Figs. 6 y 7). Si bien con la introducción del Decreto 8/2008, de adaptación parcial a la LOUA, se consiguió,

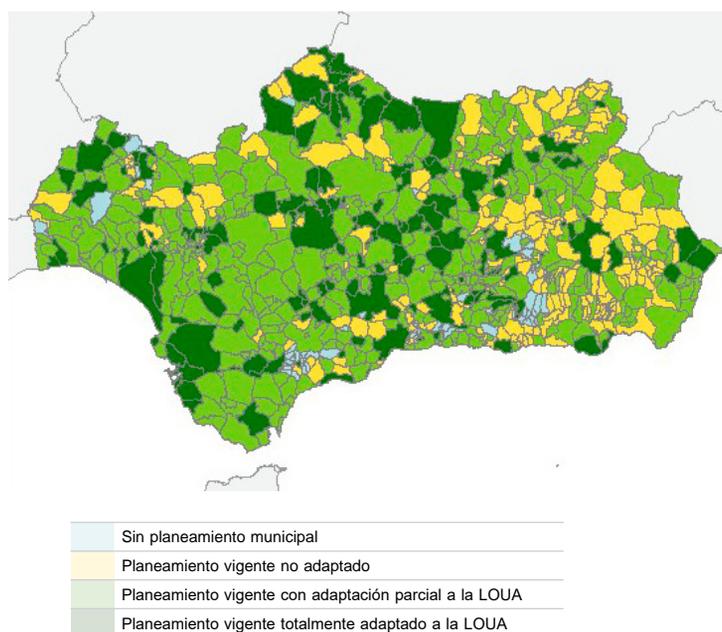


FIG.6/ **Distribución de los PGOU en Andalucía.**

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía».

no sin dificultades emanadas de la incipiente Crisis, adaptar parcialmente el planeamiento, compuesto en su mayor parte por Normas Subsidiarias Municipales de los años 80, dando cierta cobertura jurídica a los instrumentos de planeamiento.

Por otra parte, como puede observarse en la tabla (ver FIG. 7), la proporción de Planes Generales de Ordenación Urbanística aprobados también varía sustancialmente de una provincia a otra. Sevilla, que supera la media, ha experimentado un crecimiento moderado de planes aprobados desde 2011, pero todavía se halla lejos de completarse en el 50% de los municipios. La provincia de Cádiz por su parte, duplica prácticamente la media de la Comunidad Autónoma, pero sin embargo no se han aprobado definitivamente planes en los últimos años. El ejemplo de mayor crecimiento de PGOU aprobados es Córdoba, que presenta actualmente 17 planes más que en 2011, según los datos proporcionados por la Consejería de Medioambiente. Málaga, Jaén y Huelva se encuentran en torno a la media andaluza, mientras que Granada, y sobre todo Almería se pueden considerar las provincias menos desarrolladas en este sentido.

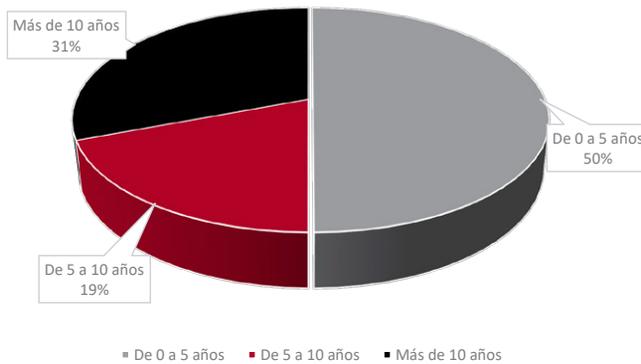
El plazo establecido para la elaboración de los Planes es de 4 años. No obstante, en la práctica, el tiempo que supone la tramitación de los planes

	Municipios	PGOU	%
Almería	103	14	13,59
Cádiz	44	27	61,37
Córdoba	75	40	57,33
Granada	172	31	18,02
Huelva	79	21	26,58
Jaén	97	25	25,77
Málaga	103	33	32,04
Sevilla	105	41	39,05
Total	778	235	30,21

FIG.7/ **Volumen de PGOU aprobados por provincia en Andalucía.**

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía».

en Andalucía es de tal magnitud que en ocasiones transcurren 10 años desde que se inicia, y aun así carecen de aprobación definitiva en la mayoría de las ocasiones (ver FIG. 8). Los cambios de ciclo, coyunturas de oportunidad, necesidades que pueden producirse en un municipio en un período de tiempo tan largo, hacen necesario la continua revisión del plan durante el arduo



Tiempo de tramitación	Número de PGOU	Porcentaje
De 0 a 5 años	13	50
De 5 a 10 años	5	19,23
Más de 10 años	8	30,77
Total de PGOU en tramitación	26	100

Fig.8/ Tiempo de tramitación de los PGOU sin aprobar definitivamente en Andalucía.

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Consulta de planes urbanísticos y territoriales de Andalucía».

proceso de aprobación. Una parte de los planes terminan siendo anulados por obviar la Evaluación Ambiental Estratégica, pues en esta fase se demora mucho la tramitación. Además de otras burocracias previas y posteriores, según el Artículo 38 de la Ley 7/2007 de gestión integrada de la Calidad Ambiental, el plazo máximo para la elaboración de un Estudio Ambiental Estratégico, así como la realización de la información pública y las consultas necesarias, será de 15 meses. Es decir, un Plan puede estar atrapado en este proceso de la tramitación más de un año (BOE, 2007).

Si atendemos únicamente a los PGOU en tramitación, solo la mitad de los mismos llevan redactándose o pausados menos de cinco años. Lo más sorprendente es que ocho de los planes llevan tramitándose más de diez años, en algunos casos desde 2005 como Sanlúcar de Barrameda o El Bosque. Cabe señalar que en algunos de estos municipios ya existen PGOU, pero han quedado obsoletos, al haberse aprobado definitivamente en el siglo pasado. El contenido de los PGOU es tan denso y complejo que su aprobación requiere de un proceso de concertación administrativa que suele prolongarse hasta 10 años, un plazo tan elevado que exige de varias legislaturas para su aprobación.

Ello supone en la práctica que los Planes se encuentren durante más tiempo en proceso de elaboración que en todo su vigor administrativo. Así, la gestión se hace incapaz y se torna en suerte de inseguridad jurídica. Otro de los problemas relativos al urbanismo en Andalucía es el desfase que presentan algunos de los PGOU que fueron aprobados hace más de 15 años, con lo cual la información que en ellos aparece no se corresponde en muchos casos con la cruda realidad territorial de los municipios afectados.

Todo este proceso de tramitación podría alargarse aún más con la futura reorganización del sistema de instrumentos urbanísticos que subdivide el contenido actual de los PGOU en dos figuras diferenciadas de acuerdo con las competencias para su aprobación y que aparece en los borradores de la denominada Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía, actualmente en proceso de discusión interna por la Junta de Andalucía:

- El Plan General de Ordenación Estructural (PGOE), que deberá ser aprobado por la Administración autonómica y en el que se define el modelo de ciudad a medio y largo plazo (“además de establecer las clases y categorías de suelo, zonas y usos y edificabilidades globales; los sistemas generales;

las previsiones de vivienda protegida, y los elementos de especial protección”).

- El Plan Municipal de Ordenación Urbana (PMOU), de aprobación exclusivamente municipal, “que organizará la programación detallada del suelo urbano a corto y medio plazo”, y que definirá de manera pormenorizada la aplicación del PGOE, por lo que deberá formularse tras éste.

Esta dialéctica de planes estructurantes a escala municipal –que nace de una filosofía urbanística de la Comunidad Autónoma de Valencia- se plantea precisamente para lo contrario: que la Administración Autonómica no tenga que entrar en los pormenores de los hechos y la ordenación urbanísticas, y que sea el municipio el encargado de materializar una ordenación estratégica aprobada en el nivel regional. La tozudez del choque de escalas administrativas nos parece servida; sobre todo por la desconfianza y desdén que desde las administraciones urbanísticas regionales se tiene con los ayuntamientos.

En este sentido, al igual que en los planes, las licencias urbanísticas también conllevan a escala municipal, un largo periodo de tiempo por la duración de los procesos y trámites que son necesarios. Aunque la competencia urbanística para otorgar licencias es municipal, la supervisión autonómica es fundamental en un asunto tan grave que está paralizando la inversión en España y perjudicando las oportunidades de negocio. Ante la lentitud en la tramitación de licencias urbanísticas y la fuga de inversores, por ejemplo, la Gerencia de Urbanismo en Sevilla ha optado por reducir la burocracia y eliminar algunos trámites como la Calificación Ambiental, entendido como el procedimiento empleado para diagnosticar las consecuencias ambientales que pudiera tener la implantación o modificación de una actividad. Según el *Artículo 16 del Reglamento de Calificación Ambiental*, el plazo de resolución de Calificación Ambiental se produce en el plazo máximo de 3 meses, a los que hay que añadir el tiempo que se demore el Ayuntamiento o entidad competente en materia ambiental en comunicar la resolución a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, así como otras medidas necesarias para terminar este trámite; con lo cual muchas de las licencias de obras se demoran más de siete meses (BOJA, 1996).

Con el cambio normativo previsto podría acortarse el procedimiento entre tres y cinco meses (PEREIRA, 2017). En la mayoría de Ayuntamientos existe siempre un importante número de expedientes de licencias de construcción pendientes de resolver por su departamento (ver en la Fig 9 con el caso de

Sevilla), un problema que se achaca a la falta de personal, así como la infructuosa coordinación entre los trabajadores de los organismos implicados en la tramitación de las licencias. En el fondo, es un problema de índole puramente burocrático y del poder de la burocracia sobre la eficacia en la toma de decisiones en un acto reglado. A esto debe añadirse el pánico a la denuncia y a la querrela, y el resultado es una administración urbanística colapsada e ineficaz.

	Nº total Expedientes	67
	Nº Exptes. Nueva planta	57
	Total	131
Nº Exptes. Reformas	Parcial	255
	Menor	167
	General	24
	Nº viviendas nueva creación	790

FIG.9/ Tramitación de expedientes de viviendas de nueva planta en Sevilla.

Fuente: GERENCIA DE URBANISMO DE SEVILLA (2018).

La restauración del sector inmobiliario en España ya es un hecho, tal y como se comprueba en las estadísticas publicadas en materia de transacciones, hipotecas, inversión y volumen de empresas. Los inversores vuelven a confiar en este sector en general demonizado, pero la intrincada burocracia administrativa, implantada al comienzo de la crisis, obstaculiza el desarrollo del mismo. Es decir, el progreso económico y la recuperación de la construcción no están escoltados por una aceleración de los procedimientos administrativos. Después de la recesión, el problema no radica en la falta de inversión; la burocracia es ahora el óbice para la elaboración de planes y la concesión de licencias (INMOLEY, 2016).

La dilatada burocracia de la Administración no incide solo en la demora de la tramitación de proyectos; es también la causante de la nulidad de muchos planes, como sucedió con el Plan Subregional de la Costa del Sol Occidental (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2012). Son dos los factores que explican la sentencia en este caso: la falta de respuesta ante las alegaciones formuladas por una entidad mercantil y la no emisión del informe sobre impacto por razón de género. Ambas razones forman parte de la intrincada red de procedimientos que debe seguir la elaboración de un Plan, especialmente por el segundo motivo, dado que según la Ley

del Parlamento de Andalucía (2003), todos los reglamentos aprobados por el Consejo deben emitir un informe por razón del impacto de género, aunque el plan no influya de ningún modo sobre la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Esta imposición es una traba más que complica y atrasa la tramitación. Por su parte, la omisión de respuesta ante los alegatos de una institución es también un ejemplo de desdén por las repercusiones del proceso de información pública, y por tanto un desprecio por el fundamento democrático del plan.

El Plan General de Marbella de 2010 también fue anulado por factores burocráticos, al incumplir algunas de las directrices de la LOUA (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2016). Una de las deficiencias criticadas está relacionadas precisamente con la Evaluación Ambiental Estratégica y el Informe de Sostenibilidad Económica. Muchos Planes han sido invalidados por cuestiones relativas a asuntos ambientales debido a la interminable y retorcida burocracia que se requiere.

La excesiva burocracia hace imposible el funcionamiento eficiente de la ordenación urbanística que podría corregirse con una mayor intervención de la sociedad en la elaboración y tramitación de planes. El derecho a la información y a la participación en las funciones públicas del Estado debería ser incuestionable dentro de una democracia. En los últimos años se ha puesto más atención a las reivindicaciones sociales derivadas de este asunto, de tal manera que, dentro del campo del urbanismo y la ordenación del territorio, los procesos de información pública se han hecho más frecuentes en los procesos de elaboración de planes. La legislación estatal garantiza la participación de la comunidad en las plusvalías procedentes del urbanismo así como el derecho a la información de los ciudadanos (Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). También el Artículo 6 y 39 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se refiere a este derecho, indicando que los ciudadanos pueden intervenir en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística.

No obstante, la participación ciudadana se constituye únicamente al final de los procesos de aprobación, con lo cual no se posibilita la cooperación o el consenso. Esto solo se hace factible cuando todos los interesados parten de una misma situación, señalando los criterios y los problemas a los que deben enfrentarse, así como las oportunidades existentes a la hora de superarlos. Es decir, los planes solo se exponen a información pública cuando han sido

redactados, con lo cual no existe participación en la toma de decisiones. Por otra parte, se trata de un documento técnico, complejo para los que no están habituados, de forma que favorece en definitiva a los intereses de particulares con más recursos y mejores medios.

La participación pública es un concepto intrínseco de la democracia, con lo cual a la hora de elaborar un plan, debe intervenir la sociedad activamente, no solo como un mero lector de la resolución presentada como un hecho ya consumado, sino como un agente colaborador. Y en cuanto a la información que se publique, tiene que estar adaptada a los conocimientos de la ciudadanía en general y no de unos pocos pudientes. La ciudadanía exigiría textos menos complejos y tediosos, donde se muestre la información de forma clara y concisa, obviando muchos de los detalles que se exigen por parte de la Administración.

Un ejemplo de buenas prácticas en materia de participación es el PGOU de Sevilla, con Manuel Ángel González Fustegueras como principal redactor. En este proyecto se efectuaron entrevistas dirigidas a representantes de la ciudad, los barrios y otras personalidades, además de a asociaciones. Asimismo se facilitó el manejo de reuniones, el mantenimiento de debates, la disposición de materiales para la ciudadanía; todo ello disponible en la web. Fustegueras siempre ha sido defensor de la participación pública como forma para sustentar las decisiones planteadas en los planes (MÁRMOL, 2010).

Usaremos el ejemplo de la Comunidad Valenciana a modo de comparación. Al igual que en Andalucía, los promotores en la Comunidad Valenciana denuncian este arduo proceso administrativo. La demora en las inversiones, la escasa generación de empleo y la especulación de precios siguen siendo constantes tras la crisis (VALERO, 2018). El problema administrativo en Andalucía, como ya hemos visto antes, se ha acentuado por los numerosos cambios legislativos que han provocado una mayor prolongación en el tiempo de elaboración de los Planes. Esto sucede con la LOUA en 2003 o la aprobación del POTA en 2006, obligando la reiniciación de muchos de los PGOU que se hallaban en proceso administrativo de aprobación.

Si en la Comunidad Valenciana se critica que los Planes se aprueben en cuatro años, en Andalucía la protesta se dirige a aquellos trámites cuya demora se prolonga más de cinco años. Así pues, cuando un Plan en Andalucía lleva tramitándose durante un período de tiempo superior al plazo de 4 años establecido por la Ley, la información que en este aparezca estará obsoleta, es decir, los Planes “nacieron siendo viejos, y deben ser

modificados al poco de aprobarse” (GRANADO, 2014). Además, la burocracia y, por ende, el tiempo de aprobación de los Planes es el mismo para todos los municipios, independientemente de su tamaño, población o complejidad. Lo habitual es que el documento sea impulsado por un alcalde diferente al que lo tramita, con lo cual también pueden surgir ciertas contradicciones de índole política.

Asimismo, los PGOU que ya están aprobados desde hace un tiempo considerable, deberán ser redactados nuevamente, constituyendo un nuevo Plan, necesitando pasar por los mismos tortuosos trámites. Por tanto, las modificaciones, revisiones y la elaboración de Planes actualizados en materia urbanística son constantes e interminables. Se puede decir que la creación de nuevos instrumentos tales como el POTA o el Plan de Ordenación Territorial no mejoran la situación de los municipios, sino que, por el contrario, suponen una barrera para la consecución de sus objetivos urbanísticos y territoriales. Por este motivo, vemos cómo en la Comunidad Valenciana, la proporción de municipios con PGOU aprobados se acerca al 50% (Ver Fig. 10), por lo cual se evidencia que en esta región existe una mayor agilidad en materia urbanística que en Andalucía. Asimismo, la diferencia -en porcentaje- del volumen de planes aprobados entre Alicante, Castellón y Valencia es mínima, lo cual no ocurre en Andalucía, donde hay una gran disparidad entre por ejemplo la provincia de Cádiz (61,6% de municipios con Plan) y Almería (13,59%).

	Municipios	Planes Generales	Porcentaje
Alicante	141	67	47,52
Castellón	135	57	42,22
Valencia	266	131	49,25
Total	542	255	47,05

Fig.10/ Volumen de PGOU's aprobados por provincia en la Comunidad Valenciana.

Fuente: GENERALITAT VALENCIANA (2018): «Urbanismo».

En la Comunidad Valenciana, una de las finalidades de la LOTUP es sistematizar, clarificar y simplificar el marco normativo en estas materias. Para ello, establece una diferenciación más definida entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada a través de dos instrumentos distintos que sustituyen al antiguo plan general. Por un lado, el plan general

estructural, de aprobación autonómica, y, por otro lado, el plan de ordenación pormenorizada, de aprobación municipal y que desarrolla el anterior en los aspectos relacionados con la gestión urbanística y la edificación; tal y como se plantea ahora en Andalucía, como más arriba hemos señalado.

La Ley regula asimismo el procedimiento de aprobación de aquellos planes que requieran de una evaluación ambiental y territorial estratégica, donde el órgano ambiental y territorial determinarán si debe ser simplificada u ordinaria en función de sus efectos. Para ambos supuestos, los procedimientos administrativos de planeamiento y de evaluación ambiental y territorial estratégica, carentes anteriormente de una regulación coordinada, se integran en un procedimiento único. En cuestiones de disciplina urbanística, la Ley regula el sistema de actos comunicados y declaraciones responsables como alternativas a la licencia en determinados casos. La LOTUP evidentemente tiene carencias pero el legislador está corrigiendo el fondo del problema para así acabar con la mala reputación del urbanismo en esta región (ROGER FERNÁNDEZ, 2014).

Con la última reforma de la LOTUP valenciana, se incluirá un límite máximo de seis años para la elaboración de los Planes mediante un sistema de colaboración entre las administraciones, acabando así con parte del problema burocrático, lo cual supondrá una “revitalización y regeneración de la ciudad frente al anterior modelo urbanístico” (VALERO, 2018). Asimismo, se prevé la incorporación de más personal en el sector de la administración correspondiente para agilizar más los trámites. Mientras tanto en Andalucía todavía existen PGOU en tramitación desde hace más de diez años.

Por fin y por otra parte, el “Código de Derecho Urbanístico” tiene como objeto poner a disposición de los aplicadores de esta rama del derecho administrativo una herramienta eficaz para desarrollar su actividad profesional con la seguridad requerida. En efecto, los rápidos cambios de la normativa urbanística inducen a confusión incluso a los profesionales y contribuyen a extender la percepción del urbanismo como algo oscuro, complicado y por tanto cuando menos propicio a la corrupción. Si bien las causas de este fenómeno escapan al ámbito de este trabajo, sólo con constantes esfuerzos de todas las administraciones para promover la transparencia, puede pensarse en su superación. El Código incluye todas las normas de nivel legal y reglamentario que regulan la actividad urbanística, entendida como la función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del

uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación (MARINERO, 2018).

Esta nueva herramienta legal debe dotar de seguridad y previsibilidad permitiendo superar las ambigüedades y la incertidumbre de los profesionales a la hora de afrontar el ámbito de la planificación urbanística, simplificando el entramado burocrático en este campo y contribuyendo a corregir las deficiencias que ha conocido este sector desde el periodo de la crisis.

4. Conclusiones propositivas

Nuestra conclusión es que no son deseables los movimientos de péndulos entre una visión neoliberal y de todo urbanizable versus el extremo contrario de la rigidez cuasi soviética en la no mutación de suelos. O fijaciones casi demiúrgicas en el papel atemporal y el “deber ser” del plan general. Las ciudades están hoy mejor ordenadas porque hay planificación urbanística, pero este planeamiento no es capaz de responder a los cambios de la globalización, la economía financiera y los ciclos económicos (Ver para Andalucía, los datos del ANUARIO JOLY, 2018). El planeamiento urbanístico se adapta malamente a la liquidez –en el sentido de Bauman- de nuestro siglo XXI, pero sigue siendo imprescindible para concebir modelos urbanos y territoriales más coherentes, y delimitar la propiedad privada para satisfacer las necesidades del común de la sociedad. Sobre todo, cuando los urbanistas y el urbanismo están mal pagados, y particularmente bajo sospecha permanente, es absolutamente necesario y depende de la voluntad política en general y de la alta regulación de este sector en particular, que los funcionarios públicos y los promotores y contratistas se entiendan en un ámbito de normalidad, defendiendo y acotando de forma positiva sus respectivos y legítimos campos de responsabilidad. Mejor el consenso en el planeamiento que la imposición de un plan inviable (VV.AA., 2018).

Reuniremos en nuestra particular visión de las cosas, pero muy influidos por la elaboración del PGOU de Sevilla, por cierto, al que nadie se atreve o quiere reformar, que son cinco los problemas que afectan al urbanismo en la práctica para su mejor aplicación eficaz y eficiente. Queremos decir que cuando se logra aprobar un plan, o las decisiones judiciales o los cambios políticos, o las estrategias en otros sectores de alta regulación –como el bancario- ; o los ciclos económicos, parece que inmediatamente es necesario cambiarlo. A saber:

1. El urbanismo como técnica, y política transversal y omnicompreensiva del territorio que es capaz de planificar, regular y ordenar

todo el suelo, es en la práctica un invento fracasado. Escribimos hace ya más de veinte años un artículo que se tituló “La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio”, que tuvo su público, y que está plenamente vigente en este sentido, el del sentido común.

El urbanismo es hoy una maraña administrativa, donde la colaboración interadministrativa –incluso dentro del mismo departamento sectorial, caso paradigmático es Medio Ambiente- es absolutamente insuficiente y casi torticera.

El plan urbanístico se ha convertido en la suma de informes y posiciones sectoriales. Lo sectorial prevalece sobre lo general administrativa y técnicamente; y la política de infraestructuras es dominante sobre las concepciones urbanísticas. Ello produce un efecto de eternización en la redacción de los planes y notable arbitrariedad jurídica en los resultados reales (SANTOS & CRIADO, 2018).

2. La colaboración y la negociación entre la función pública del urbanismo y la iniciativa privada se ha degradado con la propensión al urbanismo bajo sospecha, la demonización del sector de la promoción inmobiliaria y de la construcción, tildados intrínsecamente como de especulativos y, por supuesto, la debilidad de la gestión financiera municipal y los incontables casos contados de real o aparente corrupción.

Es necesario encontrar energía positiva en el encuentro entre administradores y administrados, que no es lo que se denomina “urbanismo a la carta”, más bien aprovechar desde la política autonómica y municipal, el riesgo y la iniciativa empresarial, sobre todo en tiempos de recortes y austeridad fiscal. Un instrumento eficaz es el convenio urbanístico transparente con las mismas reglas y parámetros para todos los propietarios de suelo. Los convenios y la colaboración entre lo público y lo privado –no sólo la imposición de la función pública por sí misma- deben sustentarse en bases de diálogo sobre objetivos claros y transparentes. El municipio está obligado a conocer y a tratar con los actores privados que pretenden materializar hechos urbanísticos. Más aún, debe identificar los intereses reales y la disposición o aversión al riesgo de los agentes empresariales en el urbanismo local y marcar los consensos y disensos convenientemente. El municipio tiene que contraer acuerdos operativos con sus instrumentos de gestión disponibles, sobre todo con los propietarios de suelos y edificios y con los

promotores que fehacientemente puedan probar su vinculación con un suelo urbano o urbanizable.

3. Ha prosperado un aumento de la incertidumbre en la adaptación y modificación de los planes urbanísticos (CRIADO, 2018). Son instrumentos pesados y rígidos procedimentalmente hablando; amén de extremadamente garantistas. Existe una corriente de opinión (muy valenciana) que por todo lo expuesto, trata de articular una nueva forma jurídica de aplicar el urbanismo donde sean las leyes autonómicas las que dictaminen los procesos de planificación y regulación del suelo, y sean las autoridades municipales, las que prácticamente ejecuten y dispongan, con el pretexto de un urbanismo de fomento a la inversión privada, pero puenteando al plan general urbanístico. Suena peligroso y discrecional y arbitrario, pero algo hay que hacer para que los planes tengan credibilidad y se vayan ajustando eficientemente a los ciclos económicos y políticos. Más aún o son planes, como decimos, basados en el fomento a la inversión y en la búsqueda de oportunidades del inevitable cambio climático, o serán instrumentos mortinatos. Desde luego si lo sectorial se ha impuesto a lo urbanístico; la suma de proyectos y la opción por planteamientos morfológicos se ha impuesto a la búsqueda de un modelo de ciudad. Los planes deben contener mayor visión estratégica y menor rigidez en las determinaciones. Lo que denominamos: urbanismo productivo.
4. Es fundamental un cambio del modelo de gestión y aplicación del urbanismo; propiciando un afianzamiento de un ambiente de seguridad jurídica en las decisiones urbanísticas. Sufrimos una suerte de diarrea legislativa (proliferación de normas sucesivas que modifican las anteriores), donde el palimpsesto de las distintas capas normativas suele ser como poco contradictorias y de una burocratización enervante (IGLESIAS, 2017). La conflictividad judicial en el urbanismo es casi de lotería, sin cuerpos ciertos de doctrina y componiendo un panorama de constante nulidad de hechos administrativos consolidados por el tiempo. El recurso sobre las cuestiones procedimentales y formales y no sobre los hechos de fondo determinados por un plan, son constantes para tumbar planes aprobados con un esfuerzo ímprobo, pero con defectos de corte burocrático. Es llamativo, además, la radicalización por lo penal en los conflictos ambientales o de patrimonio histórico,

alanceados dichos conflictos en numerosas ocasiones por salvadores del común.

Existen procedimientos judiciales que revocan, como aludimos, actos administrativos prácticamente consolidados, y que se dictan con varios años de diferencia, respecto a planes aprobados y recurridos. Este panorama es de sumo interés para despachos de abogados no demasiado imaginativos, pero no para políticos, empresarios y ciudadanos. Urge la unidad de doctrina jurisdiccional, para no fracturar hechos consolidados con los graves efectos sociales y económicos que ello origina en las expectativas y en la seguridad jurídica. Urge y resulta imprescindible una reforma de la administración en general y urbanística en particular que origine expectativas de inversión y negocio, en vez de cortocircuitarlos, una administración de los recursos urbanísticos estratégica y desburocratizada, que sepa aprovechar las ya no nuevas tecnologías de la información. La gestión pública del urbanismo tiene que premiar la innovación, la lucha contra el cambio climático y el mejoramiento del diseño.

5. Sin embargo, no todo se debe a las deficiencias de la Administración y su burocracia, sino también a la caducidad de los planes aprobados que no han llegado a ejecutarse, hipotecando cualquier planificación, ya sea urbanística – por ejemplo los Planes Generales- o territorial, como sucede con los Planes de Ordenación del Litoral y Ámbito Subregional. En muchas ciudades existe una cantidad notable y heterogénea de planes en desarrollo pero muy pocos se ejecutan. Esto ocurre básicamente en los núcleos de mayor tamaño, con más de 50.000 habitantes (salvo excepciones como el PGOU de Sevilla de 2006) y muchas de las ciudades costeras, donde conservan una herencia de planeamiento en desarrollo aprobado (Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle) sin ejecutarse, a la espera de una respuesta por parte del mercado, mientras hipotecan cualquier planificación futura. Esta situación es especialmente significativa en el litoral y capitales metropolitanas de Andalucía, como sucede en Málaga, donde nos encontramos una infinidad de figuras de planeamiento aprobadas pero sin ejecutar. Según la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TR 2015), a efecto de valoraciones, solo existen dos categorías de suelo: Urbanizado y Rural. Este es uno de los problemas fundamentales del urbanismo, que atenaza a los municipios bajo la amenaza de potentes despachos

de abogados de grandes inversores inmobiliarios. Es decir, actualmente la inacción de los promotores se corrige con la expropiación municipal de los más poderosos.

6. Debe revisarse el papel de la contratación pública, de los patrimonios públicos de suelo y del sector público en el urbanismo. Si el plan urbanístico debe estar ligado a la inestabilidad, a la variación de los ciclos económicos y políticos, a la creación de expectativas ciertas ante la incertidumbre de los programas de inversión públicos, debe abandonarse la consideración de la subasta como única dimensión de la contratación pública. Volver al sistema de concurso se torna como muy deseable, como lo es vigorizar la estrategia de gestión de patrimonio municipal de suelo para obtener recursos de urbanización, financiación pública y vivienda protegida. La administración urbanística está paralizada por el miedo en la función pública de cruzar líneas rojas en las interpretaciones judiciales que verdaderamente destrozan civilmente vidas humanas o demuelen bibliotecas universitarias de premios nobel de la arquitectura; como ha ocurrido en Sevilla.

En fin, es necesario recalcar lo obvio y lo que es contumaz empíricamente hablando: las decisiones en el urbanismo están más condicionadas ahora por la economía financiera y las decisiones judiciales que por la propia planificación urbanística, más sectorial que transversal (GONZÁLEZ, 2018; CACHARRO & ALFAYA & SÁNCHEZ-RIVAS, 2016; SÁNCHEZ, 2018). Es perentorio (concluyente-definitivo) redactar y gestionar una planificación más estratégica, que rígida y pormenorizada en nuestro urbanismo y adaptada, además, a los cambios y las incertidumbres, una visión de la administración positiva, de energía positiva y de colaboración y negociación con la iniciativa privada. Abandonar el cerrojo defensivo y adoptar estrategias ofensivas y goleadoras en el urbanismo. Para ello es conveniente una gestión autonómica y municipal también más estratégica y de conocimiento de las expectativas privadas. Ello será inviable sin unidad de doctrina jurisdiccional, pero sin abandonar la planificación territorial y urbanística, y condenar el territorio a un neoliberalismo que ya ha demostrado sus magros resultados en la materia (CASTRO, 2015; THEODORE & PECK & BRENNER, 2017), como hoy la práctica del urbanismo está condenada a planes y su gestión generalmente inservible a las necesidades del bien común.

5. Bibliografía

- ACEMOGLU D. & ROBINSON J. A. (2012): *Por qué fracasan los países*, Deusto, Bilbao, pp. 589.
- ANUARIO JOLY (2018): «Anuario Joly. Andalucía», Sevilla pp. 352.
www.anuariojolyandalucia.com,
- ARELLANO, M. & BENTOLILA, S. (2009): «La burbuja inmobiliaria: causas y responsables», en: *La crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas*, pp. 45-50. Libro electrónico, Sociedad Abierta – Fedea
<http://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>
- ARTERO, A. (2018): «¿Hay burbuja en el inmobiliario español?, Esto 'The Economist'», en: *El Confidencial*.
https://blogs.elconfidencial.com/mercados/valor-anadido/2018-02-13/burbuja-inmobiliario-espanol-economist_1520750/
- ASPAIN. (2017): «Informe: El sector inmobiliario en España (1ª parte)», en: *Megabolsa.com*.
<http://www.megabolsa.com/2017/05/11/informe-el-sector-inmobiliario-en-espana-1a-parte/>
- CACHARRO, M. & ALFAYA, L. & SÁNCHEZ-RIVAS, G. (2016): «El urbanismo como medio. Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Lei do Solo de Galicia», en: *Red Localis*.
- CARPIO, J.A. (2013): «El 'caso Malaya', la operación más importante en España contra la corrupción urbanística», en: *RTVE Noticias*.
<http://www.rtve.es/noticias/20131002/consiste-caso-malaya/11690.shtml>
- CARRASCO, M. (2017): «Richard Thaler y el auge de la Economía Conductual, por Marco Carrasco», en: *Lucidez*.
<http://www.lucidez.pe/economia/richard-thaler-y-el-auge-de-la-economia-conductual-por-marco-carrasco/>
- CASTRO COMA, M. (2015): *Neoliberalismo y comunes urbanos en procesos de regeneración de frentes marítimo-portuarios*. Institut Universitari de Govern i Polítiques Públiques.
https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2016/hdl_10803_368239/mcc1de1.pdf
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía».
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9e6e205510e1ca/?vgnextoid=4241d298f2d28310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=a4ac5392ed274410VgnVCM2000000624e50aRCRD&lr=lang_es
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Consulta de planes urbanísticos y territoriales de Andalucía».
<http://ws041.juntadeandalucia.es/medioambiente/situadifusion/pages/search.jsf>
- CORTÉS, D. & DUQUE L. & LOREX, F. (2017): «Situación Inmobiliaria España», en: *BBVA Research*.
- CRIADO, A (2018): «La necesidad de reformas legales en relación a la anulación de planes urbanísticos», en: *Revista de Urbanismo*.
[http://www.reurbanismo.es/articulos/la-necesidad-de-reformas-legales-en-relacion-a-la-anulacion-](http://www.reurbanismo.es/articulos/la-necesidad-de-reformas-legales-en-relacion-a-la-anulacion)

- [de-planes-urbanisticos/](#)
Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de calificación ambiental. BOJA Núm. 3, 11/01/1996.
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1996/3/1>
- ESCUADERO RODRÍGUEZ R. & CANO BUESO J. B. (2014): Urbanismo y Vivienda en Andalucía, Universidad de Almería, pp.185.
- EUROPA PRESS (2017): «La facturación de las consultoras y agencias inmobiliarias aumentó un 18,1% en 2016», en: *Mercado financiero*.
<http://www.europapress.es/economia/construccion-y-vivienda-00342/noticia-facturacion-consultoras-agencias-inmobiliarias-aumento-181-2016-20170509104930.html>
- GENERALITAT VALENCIANA (2018): «Urbanismo».
<http://www.habitatge.gva.es/es/web/urbanismo>
- GERENCIA DE URBANISMO (2018). <http://www.urbanismosevilla.org/>
- GLAESER, E. (2011): *El Triunfo de las ciudades*, Taurus, Madrid, 504 pp.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, R. (2018): «¿Un nuevo urbanismo para España?», en: *El Mundo*.
<http://www.elmundo.es/economia/vivienda/2018/02/23/5a8e9e2722601d345a8b45d8.html>
- GRANADO, O. (2014): «Un PGOU suele tardar una media de cuatro años», en: *El Diario*.
https://www.eldiario.es/andalucia/PGOU-suele-tardar-media-anos_0_225727532.html
- HARVEY, D. (2013): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Akal, Madrid, 239 pp.
- IGLESIAS, A. (2016): «Cómo la tecnología ha transformado el mercado inmobiliario», en: *TICBeat*.
<http://www.ticbeat.com/empresa-b2b/como-la-tecnologia-ha-transformado-el-mercado-inmobiliario/>
- IGLESIAS, B. (2017): «Menos burocracia para el urbanismo», en: *La Región*.
<http://www.laregion.es/opinion/benito-iglesias/menos-burocracia-urbanismo/20171204092828752489.html>
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2017): «Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía».
https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/210?CodOper=b3_131&codConsulta=210
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2018): «Número de viviendas hipotecadas»
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736170236&menu=ultiDatos&idp=1254735576757
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y BANCO DE ESPAÑA (2016): «Informe Anual».
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/16/Fich/inf2016.pdf>
- INMOLEY (2016): «Las licencias urbanísticas paralizadas por la burocracia», en: *Inmoley Noticias*.
<https://www.inmoley.com/NOTICIAS/1612345/2016-1-inmobiliario-urbanismo-vivienda/010-16-inmobiliario-07-24.html>
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. BOJA, Núm. 154, 31/12/2002
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-l7-2002.html
- Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. BOE Núm. 190, 9/08/2007.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-15158-consolidado.pdf>
- LIBRE MERCADO (2017): «El antes y el después del sector inmobiliario tras el pinchazo de la burbuja», en: *Libre Mercado*.
<https://www.libremercado.com/2017-08-11/el-antes-y-el-despues-del-sector-inmobiliario-tras-el-pinchazo-de-la-burbuja-1276604158/>
- LINZANO, J. (2013): «La nueva Ley de Transparencia: un importante desafío social», en: *Abogacía Española*.
<http://www.abogacia.es/2013/12/23/la-nueva-ley-de-transparencia-un-importante-desafio-social/>
- MAQUEDA, A. (2017): «España y Portugal son los países con menos inversión pública de la UE», en: *El País*.
https://elpais.com/economia/2017/04/30/actualidad/1493567881_045791.html
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1994): «La tozudez del mercado y la decisiones sobre ordenación del territorio», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 99, pp. 41-51.
<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1114>
- MARINERO PERAL, A.M. (2018): «Selección y ordenación», en: *Boletín Oficial del Estado*,
http://www.reurbanismo.es/wp-content/uploads/2007/07/URBANISMO.Comunidad_Valenciana.pdf
- MÁRMOL, C. (2010): «Fustegueras: Urbanismo ilustrado», en: *Diario de Sevilla*.
https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Fustegueras-Urbanismo-ilustrado_0_409759731.html
- MARTÍNEZ-ALMEIDA, P. (2010): «El sector inmobiliario español toca fondo, según Ipe (gráfico)», en: *Idealista*.
<https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2010/11/10/271405-el-sector-inmobiliario-espanol-toca-fondo-segun-ipe-grafico>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): «Número total de transacciones inmobiliarias de viviendas».
<http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=34000000>
- MOLINO, S. (2016): *La España vacía*, Turner, Madrid, pp. 292.
- PAREJO ALFONSO, L. (2007): «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo».
[http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/5fc823ce56ef9131c125751b002f4a48/\\$FILE/Parejo%20Alfonso%20EI%20nuevo%20marco%20general%20que%20para%20la%20ordenacion.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/5fc823ce56ef9131c125751b002f4a48/$FILE/Parejo%20Alfonso%20EI%20nuevo%20marco%20general%20que%20para%20la%20ordenacion.pdf)
- PAREJO ALFONSO, L. (2012): «La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado», en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7, pp. 63-88.
https://www.researchgate.net/publication/255697905_La_Ordenacion

- [Territorial y Urbanística y el Gobierno de la Ciudad en el Estado Territorialmente Descentralizado](#) [Territorial and Urban Planning and the City Government in a Decentralized State](#)
- PEREIRA, M. J. (2017): «Un cambio normativo reducirá el atasco en las licencias de obras en el Casco Histórico», en: *ABCdesevilla*. http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-cambio-normativo-reducira-atasco-licencias-obras-casco-historico-201703282254_noticia.html
- PIKETTY, T. (2013): *Le capital au XXI siècle*, Seuil, París, 969 pp.
- PINKER, S. (2018): *En Defensa de la Ilustración*, Paidós, Barcelona, pp. 798.
- RAMÓN, E. (2017): «La inversión en construcción moderará su crecimiento al 3,8% en 2018», en: *Expansión*. <http://www.expansion.com/economia/2017/12/17/5a3658cbca47418e048b4649.html>
- Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE Núm. 261, 31/10/2015
<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/BE-B1A059-9357-4408-99CD-97AC4312D-BA8/134400/RDL72015TRLSyRU.pdf>
- RESEARCH BBVA (2017): «Situación inmobiliaria España», en: *Informe BBVA*. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/Situacion_Inmobiliaria_mar171.pdf
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2014): «El lento camino de la recuperación del mercado inmobiliario», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 181, pp. 135-154.
<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/2711D5D6-E467-4EF1-93DC-3C5C66A2ADBDF/126786/CyTET1812014EXTRACTO.pdf>
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2017): «Mercado de vivienda. Refuerzo de la oferta, tensión en los alquileres», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 192, pp. 341-354.
https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/512A9D5A-DD90-4599-B8AB-CEA-0DAD1FCEf/143998/Extracto_CyTET_n192.pdf
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2018): «La recuperación económica refuerza el ciclo de la vivienda», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 195, pp. 513-528.
https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/555EEDAC-F448-400E-BA04-30E1D25531F8/148243/Extracto_CyTET195.pdf
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2014): «Por fin, la nueva ley urbanística valenciana», en: *El País*.
- SÁNCHEZ FONCUEVA, M. (2018): «Los retos del sector inmobiliario en 2018». *Observatorio Inmobiliario Núm. 92*, pp. 76-77.
<https://valdebebas.es/ficheros/0064/Download%20File.pdf>
- SANTOS, R & CRIADO, A. (2018): «Derecho urbanístico en Andalucía», FYDU, Marbella, 237 pp.
https://elpais.com/ccaa/2014/07/20/valencia/1405877884_167812.html
- SANZ, E. (2016): «Los 10 gráficos que explican la situación actual del mercado residencial en España», en: *El Confidencial*.
https://www.elconfidencial.com/vivienda/2016-12-31/viviendas-iniciadas-viviendas-terminadas-precios-ventas-mercado-residencial-transacciones-tipos-de-interes-tipo-fijo-tipo-variable-hipotecas-saldo-vivo-gestionado-cemento_1309519/
- SANZ, E. (2017): «España, lista para pulverizar de nuevo la barrera del medio millón de casas vendidas», en: *El Confidencial*.
https://www.elconfidencial.com/vivienda/2017-07-19/mercado-inmobiliario-viviendas-casas-bb-va_1417571/
- SEBA, T. (2014): *La disrupción limpia de la energía y el transporte*, Beta ed., USA, 306 pp.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 17 de noviembre de 2016, Recurso Casación núm. 5040/2016.
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FrzYj0sXMgkJ:https://www.marbella.es/ayuntamiento/documentos/sentencias-judiciales/item/download/2821_89d6b124658e9a8acb22b7b604f60a62.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es&lient=firefox-b-ab
- Sentencia estimatoria del Tribunal Supremo, 6 de octubre de 2012, Recurso Casación Núm. 2676/2012.
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Supremo-anula-el-Plan-de-Ordenacion-del-Territorio-de-la-Costa-del-Sol-Occidental>
- SERVIMEDIA (2017): «La inversión en construcción en España acelerará su crecimiento un 4,6% en 2018 gracias a la vivienda», en: *El Mundo*.
<http://www.elmundo.es/economia/vivienda/2017/12/26/5a423759468aebbd148b459a.html>
- STEINBERG, F. & OTERO IGLESIAS, M. (2017): «La economía mundial ante 2017», en: *Real Instituto Elcano*.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas/es/economia+internacional/ari5-2017-steinberg-oteroiglesias-economia-mundial-ante-2017
- THEODORE, N. & PECK, J. & BRENNER, N. (2017): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados». Corporación de estudios Sociales y Educación.
https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados
- VALERO, D. (2018a): «València mantiene el embudo en las licencias de obra pese a los cambios en Urbanismo», en: *valenciaplaza*.
<http://valenciaplaza.com/valencia-mantiene-el-embudo-en-las-licencias-de-obra-pese-a-los-cambios-en-urbanismo>
- VALERO, D. (2018b): «Adiós a comprar suelo para especular: el Consell obligará a iniciar las obras a partir del segundo año», en: *valenciaplaza*.
<http://valenciaplaza.com/Adios-a-comprar-suelo-para-especular-el-Consell-obligara-a-iniciar-las-obras-a-partir-del-segundo-ano>
- VV.AA. (2009): «Las múltiples caras de la globalización», en: BBVA, Madrid, 268 pp.
- VV.AA. (2018): «Andalucía Inmobiliaria», nº 142, Sevilla, 90 pp.