

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 207, primavera 2021

Págs.5-22

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.01>

CC BY-NC-ND



# Ley de Suelo de 2015: Urbanismo sostenible y acceso a la vivienda

Ildefonso ORTEGA-MORENO

Abogado, Doctorando Urbanismo UMA (España).

**RESUMEN:** Desde una perspectiva jurídica, se analiza el paso de un urbanismo extensivo a uno sostenible, cambio de tendencia que, en lo referente a la Ley de suelo en España, se observa claramente tras la aprobación de la Ley de suelo de 2007. Se analiza el proceso de configuración normativa de la norma desde 2007 al 2015. Prestamos especial atención a las reservas de suelo y de vivienda de protección oficial, de manera que no podemos entender un urbanismo sostenible sin el acceso efectivo por parte de la ciudadanía a una vivienda digna, adecuada y accesible. Al final del análisis, planteamos algunas propuestas para que el acceso a la vivienda sea efectivo, incidiendo en la necesidad de mejorar el control sobre el desarrollo urbanístico, y la actuación de las administraciones para dicho fin.

**PALABRAS CLAVE:** Suelo; Urbanismo; Sostenible; Vivienda.

## Land Act 2015: Sustainable urbanism and housing accessibility

**ABSTRACT:** From a legal point of view, the transition from an extensive urbanism to a sustainable one is analyzed, a change that, according to the Spanish Land Law, is easily seen after the approval of the 2007 Land Law. The configuration process of the regulations from 2007 to 2015 is analyzed. In this process, we pay special attention to the land reserves and housing with official protection, so we cannot contemplate a sustainable urbanism without easy access to decent, adequate and affordable housing for everyone. At the end of the analysis, we put forward some proposals so that access to housing is effective, emphasizing the need for better control of urban development, as well as improving the performance of administrations.

**KEYWORDS:** Land; Urbanism; Sustainable; Housing.

Recibido: 21.01.2020; Revisado: 22.09.2020

Correo electrónico: [abogadolawyer@legal-service.es](mailto:abogadolawyer@legal-service.es). Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6097-5596>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## 1. Introducción

La vivienda es el elemento base, estructural, a partir del cual los ciudadanos comienzan a desarrollar sus proyectos de vida. Sin vivienda asegurada, sin acceso a una vivienda digna, adecuada a las circunstancias personales y accesible en atención a la situación económica de cada uno, resulta difícil que alguien pueda ocuparse debidamente de otras necesidades vitales al ser “esclavos de su miseria y deficiencias” (VAQUER, 2014). Necesidades tales como formar una familia, invertir en un negocio, investigar o realizar otro tipo de tareas que enriquezcan al individuo y que, por ende, produzcan un efecto positivo, un efecto de contagio en los congéneres con los que se interrelaciona, así como en la sociedad en la que se integra.

En España, es evidente la dificultad que supone el acceso a la vivienda tanto en propiedad como en alquiler, al suponer la renta o el préstamo hipotecario un elevado porcentaje de la nómina, que es el principal obstáculo. Y si es un problema para los jóvenes y trabajadores empobrecidos, aún lo es más para los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad, como son: personas dependientes, mujeres maltratadas, unidades familiares en extrema pobreza, etc. De manera que ya no solo es un problema el acceso a la misma, sino que también lo es la expulsión o desahucio por impago de renta de alquiler o de préstamo hipotecario<sup>1</sup>.

Que la sociedad no sea capaz de atender a sus ciudadanos de una necesidad tan vital y básica como es el acceso a la vivienda, principio programático reconocido en el artículo 47 de nuestra Constitución española (CE), es un foco de continuos conflictos. Así, el art. 47 de la CE dispone:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Pero a pesar de lo previsto en el art. 47 de la CE, las actuaciones de los poderes públicos en el marco normativo, han mostrado ser poco eficaces en el cumplimiento de los fines que se persiguen. Razón por la cual, analizamos esta materia desde la perspectiva de la Ley de suelo en nuestro país y proponemos mejoras de fondo en la misma, sin concretar la redacción en cada caso, pero sí el espíritu de lo que entendemos necesario articular. Y en esa tarea, el desarrollo de un urbanismo sostenible y el acceso a una vivienda digna, asequible y adecuada, son objetivos a materializar entorno a los cuales han de girar todas las propuestas, máxime cuando la crisis sanitaria (la Covid-19) ha reforzado la idea de tener que reconfigurarse el concepto de vivienda digna y adecuada<sup>2</sup>. Y todo ello, sin olvidar que las competencias para planificar urbanísticamente residen en los municipios y, sin embargo, los planes de vivienda son competencias autonómicas, a los que se suma el Estado central, que ejerce competencias transversales para adoptar propios planes y destinar recursos (VAQUER, 2017:70).

En cuanto a urbanismo sostenible se refiere, creemos oportuno traer las consideraciones que aparecen en el prólogo de la “Nueva Agenda Urbana” (NAU)<sup>3</sup>, por contener principios muy interesantes para el objeto de nuestro trabajo.

La finalidad de la NAU, en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y el Acuerdo de París entre otros, es reconsiderar la forma en la que las ciudades se organizan y desarrollan hacia un modelo más sostenible. Modelo que facilite a las personas el acceso a las oportunidades y beneficios que sobre los espacios urbanos se producen en condiciones de igualdad. Es decir, las ciudades, en 750 de las cuales se concentra más del 60% de la riqueza mundial (BRITTON, 2017:1), son centros generadores de riqueza y de atracción de población, por lo que deben ser la solución a los problemas y no su causa.

<sup>1</sup> Según el INE (primer trimestre de 2014 al cuarto trimestre del año 2018), a fecha de 28 de marzo de 2019 se contabilizan 402.987 inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas en los registros de la propiedad. De manera que para el año 2018 se contabilizan 53.856 desahucios hipotecarios.

<sup>2</sup> Con la crisis sanitaria del Covid-19, las medidas de confinamiento ponen de manifiesto la necesidad de que las viviendas cuenten con espacio suficiente, terrazas y ventanas

al exterior, como soluciones para disminuir el impacto psicológico, que en sus moradores se produce al no poder salir a la calle (depresión, peleas familiares, etc.).

<sup>3</sup> Aprobada en Quito el 20 de oct. de 2016, en la conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Refrendada posteriormente por la Asamblea general de la ONU el 23 de diciembre de 2016. Versión en español:

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

Por tanto, se trata de una ciencia de las ciudades que establece principios, normas y sistemas para planificar, desarrollar urbanísticamente, mejorar y rehabilitar las zonas urbanas en base a cinco frentes fundamentales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Modelo donde la nueva gobernanza es vital, lo que implica tener que integrar en el proceso de decisiones a todos los agentes públicos y privados intervinientes en el desarrollo urbano del área que se trate, para hacer las ciudades más habitables mejorando la calidad de vida de sus moradores y usuarios.

Visto lo anterior, no podemos olvidar que la inmensa mayoría de la población española vive en ciudades<sup>4</sup>, tendencia que irá a más. Pues es en las ciudades donde los individuos encuentran satisfacción a sus necesidades, incluso encuentran canales más accesibles para exigir soluciones allí donde la ciudad no ofrezca alternativas al respecto.

Por consiguiente, los ciudadanos superan la percepción limitada de derechos en las ciudades hacia uno más holístico, integral y sostenible, como si fuera un todo, que es el derecho a la ciudad en el sentido de Lefevre (LEFEVRE, 1969), y cuya visión actual está bien sintetizada en la cita siguiente (BANDRÉS, 2014:97-103):

“El derecho a la ciudad se configura como un derecho humano emergente que, extendiendo y complementando el catálogo de derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, determina el reconocimiento de un revalorizado estatuto de ciudadanía, derivado de la consideración de la ciudad como espacio público colectivo que garantiza a todos sus habitantes el goce más amplio de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales”.

Es decir, la ciudad ha de ser el agente canalizador de todas las demandas, y el factor resolutorio de todos los problemas. Donde el suelo, los espacios creados a partir de él, su regulación, los derechos y obligaciones que emanan del mismo, han de tratarse de forma integrada (PONCE, 2019:115-151) y no de forma parcial o sectorial como venía pasando de forma tradicional.

Derechos que muchos de ellos están protegidos constitucionalmente y tienen un evidente interés general, como son el derecho a la propiedad privada, a la educación, a la seguridad pública, al disfrute de un medio ambiente saludable, al acceso a una vivienda digna y adecuada o a la igualdad que, según Zamora, ha de incluir la perspectiva de género, de modo que, su ausencia, ha declarado nulos muchos planeamientos urbanísticos (ZAMORA, 2019). Los poderes públicos deben evitar la segregación urbana y promover la cohesión social, territorial y económica de las ciudades a través de la planificación y el desarrollo urbanístico sostenible, inteligente e integrado<sup>5</sup>.

Y en ese contexto, la Ley de suelo (sus textos refundidos y reformas, así como las distintas leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), debe ofrecer las herramientas legales adecuadas para informar a la ciudadanía, facilitar las actuaciones de los servidores públicos, garantizar el acceso a los derechos por parte de los ciudadanos y remover los obstáculos que se presenten para la efectiva consecución del derecho a disfrutar de un medio ambiente urbano adecuado, con la obligación aparejada de conservación y uso racional de los recursos (sometido a sanción penal o expediente disciplinario). Así como posibilitar de forma efectiva el derecho a acceder y disfrutar de una vivienda digna, adecuada y asequible, que reduzca la especulación en la medida de lo posible y haga participe a la comunidad de las plusvalías que se generen<sup>6</sup>.

En consecuencia, en el presente trabajo se analiza la Ley de Suelo de 2007 (LS), el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 (TRLS) y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLRSU) desde la perspectiva del acceso efectivo a una vivienda digna, dentro del marco del desarrollo de un urbanismo sostenible. Para concluir, expondremos una serie de propuestas que reflejen los postulados defendidos.

## 2. Conflictos competenciales

Antes de entrar en el análisis de la norma propuesta, es preciso contemplar el reparto de competencias que hizo la Constitución española, a

<sup>4</sup> El 80% de la población española vive en un área urbana, ocupando el 20% del territorio nacional. Véase pág. 12 de la Agenda Urbana Española 2019, extraído el día 07 de mayo de 2020 del siguiente enlace web del Gobierno de España: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>

<sup>5</sup> Al respecto, es muy interesante la Sentencia del TS de 10 de diciembre de 2018, que reflexiona sobre el principio de igualdad entre hombres y mujeres que ha de inspirar la planificación y desarrollo de nuestro urbanismo.

<sup>6</sup> Artículos 33, 45, 46 y 47 de la CE de 1978.

través de los artículos 148 (sobre las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas -CCAA-) y 149 (sobre competencias que corresponden en exclusiva al Estado central) y su conflictividad, que ha motivado que el Tribunal Constitucional (TC) se tenga que pronunciar en numerosas ocasiones.

Conflictividad judicial que obedece principalmente al carácter transversal de muchas de las competencias del Estado, que influyen de manera directa tanto en materia de urbanismo como de vivienda<sup>7</sup>. Pero también obedece a la potestad del Estado expresamente prevista en el art. 150.3 de la CE, que le permite

“dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”.

Lo que ha generado confusiones y falta de concreción sobre donde están los límites en lo que puede o no ser regulado desde una perspectiva estatal o autonómica, en cuestiones cuya potestad regulatoria se otorga a las CCAA.

Al respecto, recuérdese que el artículo 148.1.3 establece la posibilidad de asumirse por parte de las CCAA las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Así mismo, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 02 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece que la planificación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, junto con la promoción y gestión de vivienda protegida y la conservación y rehabilitación de edificios, son competencias propias de los municipios, en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica<sup>8</sup>.

Por tanto, la extensa y a veces confusa maraña normativa existente en estas materias, ha dado lugar a sentencias del TC tan notorias como son la 61/1997, de 20 de marzo, y la 164/2001, de 11 de julio, las cuales comentamos sucintamente a continuación.

La sentencia del TC 61/1997 anuló las dos terceras partes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Ello generó problemas en la aplicación del ordenamiento urbanístico vía atribución de competencias, creación de organismos gestores o en las relaciones entre las corporaciones locales y su territorio, al residir en los municipios la gestión directa. Dejó clara la competencia exclusiva en las CCAA en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, tanto legislativa como reglamentaria. Y concreta que estamos en un Estado social de derecho que respeta la propiedad privada, pero sin perder de vista su transcendencia social, para lo cual los poderes públicos deberán impedir su especulación (FERNÁNDEZ CARBALLAL, 1997: 577-588).

En cuanto a la sentencia del TC 61/1997 se refiere, se dictó en relación a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que tenía como misión fundamental aumentar el suelo urbanizable, superando la visión residual de los suelos no urbanizables (SNU). En este contexto, el TC denegó a la ley estatal la potestad de reglar los criterios para la clasificación del suelo como SNU, así como lo afectante a la generación de oferta de suelo transformable.

Otras sentencias relevantes en materia de urbanismo son la sentencia del TC 141/2014, de 11 septiembre 2014 (respecto de ciertos contenidos del TRLS), la 143/2017, de 14 de diciembre (que declara la inconstitucionalidad de un número considerable de epígrafes del TRLSRU)<sup>9</sup> y la 75/2018, de 5 de julio<sup>10</sup>. Lo que pone de manifiesto que, a falta de una mayor concreción competencial, que a buen seguro requeriría de una reforma constitucional para definir competencias (y por qué no, reforzar la posición del Estado central en esta materia para dotar de una visión global, integral, sostenible e inteligente a la ordenación del territorio y al urbanismo en España), los conflictos competenciales se seguirán produciendo, ya sean en estas o en otras nuevas

<sup>7</sup> A modo de ejemplo véanse competencias en derecho civil (sobre la regulación del uso de las viviendas a través de normas como el propio código civil, o normas especiales como la Ley de arrendamientos urbanos o la Ley de propiedad horizontal) o en la planificación general de la actividad económica que son de competencia estatal, según viene previsto en el artículo 149.1 de la CE, apartados 8 y 13.

<sup>8</sup> Para lo cual habrá que estar a lo previsto en el Estatuto autonómico de cada CCAA y en las leyes que lo desarrollen. A modo de ejemplo, en el caso de Andalucía, destacan la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía

o la Ley 1/2010, de 08 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

<sup>9</sup> Véase el inciso 4 del artículo cuatro sobre la potestad de las administraciones públicas para que se aseguren las obras de conservación, o los incisos 1, 3 y 4 del artículo nueve sobre participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

<sup>10</sup> Que confirma la constitucionalidad del inciso “construcción e implantación de instalaciones”, en los epígrafes 4.b y 4.c del artículo once, en la necesidad de considerarse como expresos la concesión administrativa (el silencio administrativo será negativo) ante actos que autoricen obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta o la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

normas que se aprueben, ya sea en el ámbito estatal o en el autonómico.

Por otra parte, en lo que a la materia de vivienda se refiere, es relevante la sentencia del TC 93/2015, de 14 de mayo de 2015<sup>11</sup>, la cual

“sitúa las medidas estatales de política económica en una posición prioritaria y excluyente frente a las autonómicas. Las CCAA a través de las medidas previstas en sus normativas de vivienda no tratan de regular el sector bancario o el mercado inmobiliario, sino que su objetivo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna” (ARIAS, 2019: 111),

por lo que la protección del Estado del sector inmobiliario para garantizar la estabilidad financiera es contundente (TEJEDOR, 2018: 6).

Es decir, el TC limita bastante las competencias propias de las CCAA en materia de vivienda, al chocar con la planificación de la actividad económica que es propia del Estado central<sup>12</sup>, como es el caso de la expropiación de viviendas vacías pertenecientes a entidades financieras. Lo que supuso un duro golpe a la capacidad de legislar de las CCAA en materia de vivienda, por emplear un criterio muy restrictivo.

Posteriormente el TC, mediante sentencia 16/2018, de 22 de febrero<sup>13</sup>, reconsidera su postura por una más conciliadora en materia de vivienda. En esta sentencia, el TC vuelve a incidir en las cuestiones anteriores, dejando claro que el derecho civil, la planificación de la actividad económica y la regulación de las condiciones básicas que limiten o garanticen la igualdad de todos los españoles en su acceso a la propiedad privada es competencia estatal. Pero remarca la potestad de las CCAA para impulsar la efectividad de la función social de la vivienda y el cumplimiento del interés general a pesar de su utilidad individual<sup>14</sup>. Esto supone que las CCAA pueden condicionar el uso de la misma a través de medidas concretas, como la de limitar el tiempo por el que una vivienda pueda estar vacía, sancionar o incluso expropiar de forma excepcional, a los efectos de que la vivienda cumpla su fin habitacional (ARIAS, 2019:118).

En consecuencia, con la sentencia del TC 16/2018, de 22 de febrero, se produce una interpretación más flexible que la que se produjo con la sentencia del TC 93/2015, de 14 de mayo de 2015. Es decir, está más claro el margen de actuación de las CCAA, al poder legislar condicionando el uso de la vivienda, siempre que permita el cumplimiento del fin social para el cual está previsto<sup>15</sup>. No obstante, resulta necesario definir mejor el régimen jurídico de actuación en materia de vivienda con una regulación más clara y coordinada con el urbanismo, con redacción básica a nivel estatal que deje mayor capacidad de actuación a las CCAA (TEJEDOR, 2018:12). Pues se ha demostrado una mayor actividad y eficacia en la actuación de muchas CCAA desde un punto subjetivo, al oponerse con medidas legislativas concretas a los desalojos (si no están sobradamente justificados y está clara la alternativa habitacional) y al ofrecer una acción pública para el cumplimiento efectivo de la entrega de viviendas (QUINTIÁ, 2017: 264).

### 3. La Ley de suelo, de 28 de mayo de 2007 (LS)

#### 3.1. Antecedentes y fundamentos de la norma

El derecho urbanístico en nuestro país encuentra sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX (ensanche y reforma interior). De forma que, el 12 de mayo de 1956, se aprueba la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que tratará por primera vez el territorio de forma integral (DÁVILAS, 1991:101-114)<sup>16</sup>. En esta norma, la clasificación del suelo se establece como técnica que determina la ordenación y ejecución urbanísticas entorno al principal protagonista que es el suelo urbanizable, dentro de un sistema rígido de desagregación de planes y su ejecución a través de la urbanización sistemática como rasgos más significativos.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, se definieron el derecho a la vivienda y las obligaciones de protección ambiental, creando un

<sup>11</sup> Que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso primero del número 3 del artículo 1, de los números 5 y 6 del artículo 25 y del artículo 53.1.a) de la Ley 1/2010 de 8 marzo y disposición adicional primera de Ley 4/2013 de 1 octubre de Andalucía.

<sup>12</sup> Art. 149.1.13 de la CE.

<sup>13</sup> Respecto a los art. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra tras redacción dada por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, en el supuesto de sancionar e incluso expropiar a titulares cuyas viviendas estuvieran vacías por un período determinado.

<sup>14</sup> Sentencia del TC 37/1987.

<sup>15</sup> Fundamento jurídico séptimo de la sentencia del TC 16/2018, de 22 de febrero.

<sup>16</sup> Entendido como el resultado de la dialéctica entre el urbanismo municipalista, a partir del Estatuto municipal de 1924, y las actuaciones urbanísticas estatales y sectoriales, como son los derivados de los planes de vivienda. La falta de vivienda y la ausencia de planes urbanísticos de conjunto originó que, a través de esta Ley, se intentará aunar las políticas de vivienda con el urbanismo, a los efectos de prever reservas de suelos de propiedad municipal o urbanizar adecuadamente (con los servicios pertinentes), los proyectos de viviendas que se fuera proyectando y ejecutando.

nuevo orden competencial. Se aprobó el texto refundido del suelo de 1992, y se entró en un periodo accidentado mediante seis reformas y dos operaciones de “legislación negativa” a través de las sentencias del TC 61/1997 y la 164/2001. De manera que “el Estado ha de regular las condiciones para asegurar el resultado, pero no regular el contenido del derecho” (BEATO, 1999:17-48), dejando a la legislación autonómica urbanística y sectorial la clasificación del suelo y la valoración que el planificador hiciera de dicha norma (AGUDO, 2010:123-175).

Y en ese contexto, la LS deroga la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, así como una serie de artículos del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Lo que supuso un “cambio de paradigma” en la política y legislación de nuestro país, al pasar de un urbanismo expansivo a otro más sostenible y respetuoso con el medio ambiente (QUINTANA, 2018). Es decir, se toma mayor conciencia y se protege más el medio ambiente, a través de informes como el de evaluación de impacto ambiental, que va cobrando cada vez más importancia desde un punto de vista normativo (GARCÍA URETA, 2019).

Cambio de paradigma que se entiende al observar que el suelo es un recurso limitado y, aun así, el modelo de crecimiento de ciudad ha consistido en ocupar nuevos suelos de manera desordenada, lo que se antojaba como algo insostenible. Por ello, se otorga un mayor protagonismo al desarrollo sostenible y a la regeneración de las ciudades haciéndolas más compactas, lo que llevaría a mitigar los efectos perniciosos de una urbanización dispersa y desordenada (tales como la segregación social, la falta de vivienda accesible, adecuada y digna, y la ineficacia tanto energética como de los recursos invertidos).

Proceso en el que hay una clara influencia europea, gracias a las políticas de cohesión territorial que tienen una finalidad decidida de mejorar el medio ambiente urbano y la calidad de vida de sus ciudadanos. Algunos informes y documentos europeos que han contribuido a mejorar nuestra legislación y nuestras políticas en materia de urbanismo sostenible son “La carta europea de ordenación del territorio”, “El libro verde sobre el medio ambiente urbano”, “La carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, “La perspectiva territorial europea” y “La agenda territorial europea”, cuyos contenidos siguen de actualidad (ORTEGA, 2018a: 381-395).

Y para ello, la LS desarrolla unas bases comunes en el régimen del suelo sobre las que desarrollar

la autonomía en materia urbanística. Así mismo, configura la clasificación y categorización del suelo como algo ajeno a la regularización de la legislación estatal, clasificación que, con sus expectativas de revalorización, ha sido uno de los principales responsables de la especulación urbanística contra la que se debe combatir por imperativo constitucional.

Igualmente incide en la necesidad de compaginar el mundo rural y el urbano, que se han de proteger y regenerar como valores ambientales y económicos, potenciar sus particularidades, permitir la iniciativa privada en la urbanización de los suelos y evitar la especulación de los mismos mediante un uso y explotación de forma ágil y efectiva. Por lo que, en palabras de Parejo:

“Se trata, (...) no ya evitar, sino siquiera mitigar, las consecuencias de los excesos en la clasificación de suelo con destino teórico final urbano, la promoción inmobiliaria para las más diversas variantes de uso residencial (con destrucción de tejido industrial) y, en suma, la especulación urbanística e inmobiliaria. Su idea motriz es la sintonización de nuestra política territorial-urbanística en la frecuencia comunitario-europea, que venía transmitiendo en la banda determinada por el principio del desarrollo sostenible (senda perdida entre nosotros por la liberalización del suelo asumida en 1997) y acotada, de un lado, por el desarrollo económico-social en el marco del mercado interior, y, de otro lado, el objetivo del fortalecimiento de la cohesión social y territorial y de la protección del medio ambiente” (PAREJO, 2017: 2).

De modo que, el hecho en sí de urbanizar por urbanizar, no será lo que articule el desarrollo urbanístico del suelo, sino que también se ha de “considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente” (FARIÑA, 2007: 300).

En cuanto al objeto del trabajo, se dispone la obligación de dotarse de reservas de suelos suficientes, que permitan la edificación de viviendas de protección oficial. Finalidad que enlaza con el principio programático contemplado en el artículo 47 de la CE, sobre acceso a la vivienda de forma digna, que además lo ha de ser de forma adecuada y universal.

### 3.2. Aspectos destacados de la LS

La LS incide en la necesidad de sentar las bases para que las regiones y municipios, dentro del marco de sus competencias, planifiquen y

desarrollen un urbanismo sostenible<sup>17</sup>. Un urbanismo respetuoso con el medio ambiente y que facilite el acceso a una vivienda digna por parte de sus ciudadanos (que además tendría que serlo adecuada, asequible e inteligente)<sup>18</sup>. Lo que hace que la LS suponga un “reencuentro entre las políticas de suelo y las de vivienda, dando cumplimiento cabal —hasta donde alcanza la competencia legislativa del Estado— al mandato del artículo 47 de la Constitución” (VAQUER, 2007: 256).

De manera que, para poder ofrecer viviendas, los municipios han de procurar dotarse de las reservas de suelo necesaria<sup>19</sup> y proveerse de patrimonio público suficiente<sup>20</sup>, pues sin suelo, sin patrimonio, difícilmente los municipios pueden tener margen de actuación para promover un parque de vivienda adecuada, con un porcentaje garantizado de vivienda protegida en régimen de alquiler o de propiedad. Motivo por el cual, la LS establece la prohibición de la especulación y la obligación de fijar reservas de suelo para vivienda de protección oficial, que permita establecer un precio máximo en venta y alquiler en el acceso a la vivienda, hasta el 30% de la edificabilidad residencial (que debe ser fijado por las CCAA)<sup>21</sup>.

Es decir, trata de intervenir en el mercado de la vivienda, de manera que con ello se pretende que la administración pública adquiera las reservas de suelo necesarias para edificar viviendas de especial protección, o para desarrollar proyectos urbanísticos sostenibles de interés para la ciudadanía (AVIÑÓ, 2015:62-79), en cumplimiento de los objetivos previstos en los planes territoriales y urbanísticos. Tarea de planificación territorial y urbanística que es una de las materias donde las administraciones competentes tienen una mayor discrecionalidad<sup>22</sup>, definiendo modelo de ciudad, objetivos a cumplir y medios a emplear (MORENO, 2014: 123-170).

Hay que decir que, la adquisición de patrimonio municipal de suelos (PMS), tienen la consideración de “activos”, formando parte de un “fondo común”, de manera que cada actuación sobre cada elemento conformante del todo debe de retroalimentar al todo, es decir, los ingresos que se obtengan han de destinarse a mantener, conservar o incrementar el PMS existente (GARCÍA DÍAZ, 2008: 101-112), por lo que no puede destinarse

para otros fines distintos al de la propia conservación o incremento del mismo (CANDELA, 2013: 7-26)<sup>23</sup>. En consecuencia, es muy necesario establecer un control exhaustivo del patrimonio público del suelo existente y de la contabilidad resultante de su gestión, bajo el principio de unidad de caja, donde los ingresos y los gastos deben estar en una única instancia (DÍAZ, 2008: 236-243).

Por último, a los fines de garantizar el acceso a una vivienda, la LS establece la obligación de que el suelo público se deba destinar a la construcción de vivienda pública protegida o, en su caso, a otros destinos de interés social, ya sean urbanísticos, de protección o mejora de los espacios naturales y de los bienes conformantes del patrimonio cultural. Tan es así que, en caso de que la administración titular no concluya las actuaciones urbanísticas planeadas por causa imputable a la misma, la administración regional podrá tomar las medidas cautelares que se estimen oportunas<sup>24</sup>.

#### **4. Avances introducidos a través del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLRS)**

El TRLRS consiste en la refundición de la LS con los preceptos aún vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que se considera un texto muy intervencionista (FERNÁNDEZ DE GATTA, 2009: 132-178). Dicha compilación se produce para evitar la dispersión normativa de materias intrínsecamente relacionadas, regularizar y armonizar conceptos, así como estructurar y ordenar en un único texto normativo todos los contenidos sobre la materia, adaptados a las competencias urbanísticas un poco más definidas, tras los distintos pronunciamientos del TC<sup>25</sup>.

El TRLRS desarrolla la función pública en la tarea de ordenar el territorio y su desarrollo urbanístico de forma sostenible, donde prima el interés general. De manera que el artículo tres, párrafo primero, dispone:

<sup>17</sup> Véase art. 2, párrafo segundo de la LS.

<sup>18</sup> Art. 4 de la LS.

<sup>19</sup> Art. 10 de la LS.

<sup>20</sup> Art. 33 y 34 de la LS.

<sup>21</sup> Art. 10 de la LS.

<sup>22</sup> Sobre dicha discrecionalidad, véase la sentencia del TS

de 1 de diciembre de 1986, o las sentencias del TS de 13 de febrero de 1992, de 13 de julio de 1993, de 01 de diciembre de 1998 y la de 23 de abril de 1998.

<sup>23</sup> Véase sentencias del TS 07/11/2005 y 07/11/2002.

<sup>24</sup> Art. 31 y 32 de la LS.

<sup>25</sup> Sentencias del TC 61/1997 y la 164/2001 ya comentadas.

“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 este”.

Respecto a la LS, el TRLS incorpora la necesidad de que los poderes públicos promuevan la consecución de un medio ambiente urbano adecuado, con un uso eficiente del suelo que se ocupe, que permita una movilidad adecuada, la accesibilidad universal, un uso eficiente de los recursos y de la energía, así como promover actuaciones de prevención, para reducir los impactos negativos de los residuos urbanos y la contaminación acústica<sup>26</sup>.

Entre otras novedades, introduce el deber de la propiedad de acometer las obras necesarias a instancia de los poderes públicos, para la mejora de la calidad y la sostenibilidad del medio urbano<sup>27</sup>. Consistiendo el resto en un esfuerzo normativo por detallar las restantes obligaciones de conservación en los suelos en sus distintas situaciones.

En lo referente a los criterios básicos de utilización del suelo, si bien se mantiene el límite mínimo de un 30% de reserva de los suelos destinados a uso residencial u otros usos productivos, lo cierto es que introduce una nueva reserva del 10% para los supuestos de suelos urbanizados que vayan a ser sometidos a un proceso de renovación o reforma urbanísticas.

Pero más llamativo es que recoge, de forma expresa (novedad respecto a la redacción previa), la posibilidad de eximir las mencionadas reservas en supuestos excepcionales, siempre que se garanticen las reservas previstas en el ámbito territorial de referencia para dichas actuaciones urbanísticas y las pertinentes reservas establecidas.

Para concluir con este apartado, señalar que esta norma nos parece aún muy laxa e insuficiente, como garante normativo desde una perspectiva estatal, para que el acceso a una vivienda digna, accesible y adecuada sea factible y una realidad para todos los ciudadanos de este país.

## 5. 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)

El TRLSRU recoge los contenidos del TRLS y los de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR). Deroga parte del contenido de la LRRR con el presente texto refundido<sup>28</sup> “en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos que la presente disposición deroga”<sup>29</sup>.

Pensemos que la LRRR supuso un avance incuestionable hacia el desarrollo de un urbanismo sostenible (QUINTANA, 2016: 15-64), tanto desde la perspectiva de la mera recuperación de edificios (“rehabilitación edificatoria”), como desde las actuaciones más complejas que suponen recuperar, rehabilitar, transformar barrios enteros, lo que se conoce como “regeneración y renovación urbanas”. Y es que, no podemos olvidar que en España existen un gran número de edificaciones y barrios degradados, donde se aconseja su rehabilitación o renovación y la necesidad de acudir a otras formas de financiación, máxime al observarse la existencia de un enorme *stock* de viviendas aún vacías que deben de ocuparse (DE LA CRUZ, 2014: 29-40). Actuaciones que han de suponer una mejora de la calidad de las infraestructuras urbanas (públicas y privadas), así como de reconfigurar el paisaje urbano hacia uno más bello y amable con perspectiva global, de conjunto, para disfrute de sus ciudadanos (MOYA, 2014: 75-79).

Por tanto, la finalidad del presente texto es facilitar la tarea de los operadores jurídicos, al concentrar y simplificar en una norma toda la regulación estatal que afecta a la ordenación del territorio y el urbanismo de las regiones españolas.

Recordemos que venimos de una tradición urbanística centrada en un urbanismo expansivo, sin prestar atención de forma sistemática al mantenimiento, rehabilitación y recuperación de las zonas urbanas ya existentes. Por lo que se constatan graves problemas estructurales en nuestro país. Pero dicha tradición se rompe, de manera

<sup>26</sup> Art 2.3 de la TRLS.

<sup>27</sup> Se constata la influencia que juega la UE en materia de desarrollo sostenible en el medio ambiente urbano, al observar como, por ejemplo, el 02 de mayo de 2007 (justo dieciséis días antes de la publicación definitiva de la LS) se firmó la Carta de Leipzig (firmada por los ministros europeos con competencias en la materia) sobre “Ciudades Europeas Sostenibles”, cuyo contenido tiene una decidida finalidad de influencia en el desarrollo del urbanismo de

nuestras ciudades y, por ende, impregna la legislación sobre la materia.

<sup>28</sup> La LRRR sigue vigente. Sitúa al “Informe de Evaluación de los Edificios” y las actuaciones sobre el medio urbano como ejes centrales de su articulado.

<sup>29</sup> Deroga los artículos uno al diecinueve, las disposiciones adicionales primera a la cuarta, las transitorias primera y segunda y las finales duodécima, decimotercera, decimocuarta y vigésima de la LRRR.



que, en un informe para la Comisión Europea, se ha valorado positivamente los esfuerzos de nuestro país (DEL CASTILLO, 2013:83):

“se quiere destacar el esfuerzo por el desarrollo urbano sostenible que se ha puesto y se está poniendo por parte de entidades locales, regionales y nacionales españolas, especialmente mediante los proyectos URBAN y URBANA. Se estima que España ha sabido responder bien a la oportunidad que han brindado las iniciativas comunitarias URBAN y los fondos europeos de cohesión, especialmente el FEDER, en apoyo del desarrollo urbano sostenible, más aún si se tiene en cuenta que no existe tanta tradición por el desarrollo urbano integrado como en otros países”.

No obstante, hay una falta de enfoque global, completo, integrado y sostenible de nuestro urbanismo, que está excesivamente “fragmentado” (DEL CASTILLO, 2013:84):

“Sin embargo, se ha visto que muchos municipios y sus políticos no aplican del todo los principios del desarrollo urbano integrado y sostenible. Esto se debe, en gran medida, al contexto del sistema español en cuanto al desarrollo urbano sostenible que afecta también al nivel local. Ahí se consideran factores importantes que influyen negativamente como son: la falta de tradición de enfoques integrados para el desarrollo urbano en las políticas nacionales y regionales, la falta de profesionales familiarizados y educados para el desarrollo urbano integrado, así como la complejidad de los retos que actualmente se presentan a las ciudades. Muchos de estos factores se deben a la falta de una visión completa de lo que se quiere lograr con el desarrollo urbano. La visión actual está considerablemente fragmentada y separada en políticas sectoriales de desarrollo urbanístico, desarrollo económico local, desarrollo local ambiental, etc.”

Sea como fuere, la LRRR (junto con el Plan Estatal 2013-2016 de fomento de alquiler, la rehabilitación y los fondos FEDER), han reforzado los esfuerzos y el impacto positivo de las actuaciones urbanísticas para dicho fin, a pesar de la crisis económica, dotando de recursos suficientes para la tarea de rehabilitación, regeneración y renovación de las edificaciones y los barrios o zonas urbanas degradadas de nuestro país, sin perder de vista la mejora de la eficiencia energética (tanto en los procesos como en los materiales empleados y edificaciones resultantes).

Por consiguiente, si bien se observa que, tanto el desarrollo normativo como las herramientas financieras disponibles para su efectiva aplicación, han sido guiados en todo momento por los principios de un urbanismo sostenible y eficiente desde el punto de vista energético y de su impacto en el medio ambiente urbano, garantizando el derecho

a la ciudad para sus usuarios e incluyendo procedimientos de mayor transparencia (TORRES, 2016: 6-13), aun así, resultan insuficientes.

Pues bien, pasando al análisis del texto que ahora nos ocupa, prestamos atención a las modificaciones y adiciones más relevantes respecto al TRLS y la LRRR, en los temas de nuestro interés.

El título preliminar acoge como principio fundamental el derecho de los ciudadanos a tener una vivienda digna y adecuada, así como a disfrutar de una calidad de vida mínima. De manera que el desarrollo urbano ha de ejecutarse de forma sostenible, competitivo y eficiente, impregnando todas las actuaciones que conlleven a una rehabilitación de las edificaciones o a una regeneración o renovación de las urbes existentes.

Se definen varios conceptos de interés en la norma, de los cuales destacamos el de “actuaciones sobre el medio urbano”, conceptualizado como obras de rehabilitación, regeneración y renovación, incluyendo las de sustitución, y suponiendo actuaciones integradas con impacto social, económico y ambiental. Otro interesante es el de “infravivienda”, referido a las viviendas donde no se cumplan requisitos de superficie, dotaciones básicas, seguridad, habitabilidad y accesibilidad mínimos conforme ley.

Se incide en conceptos como son los de acceso universal de los ciudadanos, que implica que cualquier individuo, con independencia de la edad o deficiencia física que tenga, pueda acceder a su vivienda sin obstáculos que se lo impidan, incluso facilitando su acceso. Siendo que, a modo de ejemplo, en caso de que cualquier propietario de una comunidad de vecinos lo solicite, la comunidad de propietarios viene obligada a remover cualquier obstáculo existente y a habilitar los servicios necesarios para que cualquier persona mayor o con problemas físicos pueda acceder a su vivienda (instalando ascensores o elevadores mecánicos, etc.).

Son también objetivos la movilidad en coste y tiempo razonable, la implementación de medidas para la protección de la atmósfera (reducir contaminación del aire en nuestras ciudades es una prioridad), preferencia por las energías renovables (buscando la eficiencia y ahorro energéticos), la “perspectiva turística” en todas las actuaciones con impacto sobre el territorio, el uso racional del agua o fijar un mayor protagonismo sobre el patrimonio histórico y/o cultural.

Sobre los deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo, es importante destacar la consolidación de la potestad de la administración

pública, en los casos de “inejecución injustificada de las obras ordenadas”, para su realización de forma subsidiaria. Supuesto que, entre otras zonas, se necesita activar en la Costa del Sol occidental, con decenas de urbanizaciones y unidades de ejecución inacabadas, mal conservadas, paralizadas o degradadas, lo que genera multitud de problemas en las infraestructuras ya existentes y en los pequeños propietarios que, en dichas áreas, tienen su vivienda o que se ven impedidos para acceder a una.

Continuando con el Título II, destacamos el énfasis que se hace en la necesidad de evaluar y someter a un control la viabilidad técnica y financiera de los proyectos urbanísticos, así como su sostenibilidad desde el punto de vista del medio ambiente.

En cuanto a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio ambiente, se incluye un nuevo epígrafe, del cual posteriormente se declaran nulos por el TC algunas partes del mismo<sup>30</sup>. Dicho epígrafe versa sobre la exigencia de una memoria sobre la viabilidad económica<sup>31</sup>, que pone en valor la inversión necesaria y la atención de la conservación debida, así como armoniza las cargas y los beneficios.

Tan es así, que incluso afecta al contenido de la Ley de contratos de 2017<sup>32</sup>. De manera que la administración pública pasa de ser un mero agente contratante a un agente ordenador, a través del propio proceso de contratación. Introduce en las mesas de contratación criterios ambientales con un alto valor, para que los candidatos, al licitar por cualquier servicio prestado a la administración pública, adapten sus propuestas para cumplir con los parámetros de sostenibilidad económica y ambiental establecidos. Y ello es aún mayor si nos encontramos con procesos de adjudicación para ejecutar obras con impacto en el medio ambiente, ya sea urbano, ya sea rural. Siendo la variable ambiental un coste económico a valorar (SANZ, 2018:49-80).

Por otra parte, se otorga a las autonomías la potestad de regular los supuestos que trascienda el interés local, y deba de ejercerse la potestad de

ordenación por el ámbito territorial superior. Así, el artículo veintidós, párrafo siete del TRLSRU, preceptúa:

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”.

El TRLSRU introduce así mismo reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano<sup>33</sup>, con un especial protagonismo de las actuaciones que impliquen una mejora de la accesibilidad universal y de la eficiencia energética, pudiendo ocupar cualquier tipo de superficie, incluso de dominio público, si para ello no existe otra solución técnica y está debidamente justificada la actuación (para instalar ascensores u otros dispositivos que garanticen la accesibilidad universal). En cuanto a la eficiencia energética, promueve medidas concretas como las de reducir un 30% el consumo energético o de agua en los edificios, a través de los distintos sistemas existentes.

Otro aspecto destacado es la regulación del nuevo “Informe de Evaluación de los Edificios”, siendo testimonial su contenido al constar de un solo artículo, con un solo epígrafe, al ser anulado el resto por la sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre<sup>34</sup>. No obstante, la regulación detallada para la exigencia y trámites en la elaboración de los Informes de Evaluación de los Edificios, se encuentra en la LRRR<sup>35</sup>. De manera que la administración podrá requerir, a los propietarios, que confeccionen dichos informes en edificios con una antigüedad superior a 50 años (plazo en el que se presupone que la estructura del edificio puede presentar riesgos sobre las personas), siendo la validez de dichos informes por período máximo de 10 años, que podría ser menor según legislación regional. Dichos documentos elaborados por técnicos especialistas en la materia, han de informar acerca del estado de conservación de los edificios, la accesibilidad universal, la eficiencia energética y su adecuación a la normativa vigente, e inscribirse en un registro autonómico

<sup>30</sup> Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre. Se declaran nulos los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 22.5 en el presente texto de TRLSRU.

<sup>31</sup> Véase artículo 11 de la LRRR, donde se recoge una descripción exhaustiva de lo que debe de contener una “memoria de viabilidad económica”, en las actuaciones sobre el medio urbano.

<sup>32</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>33</sup> Art. 24 TRLSRU.

<sup>34</sup> Anula apartados 2 al 6 del artículo 29, así como el artículo 30, sobre capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios.

<sup>35</sup> Art. 4 al 6 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

creado al efecto<sup>36</sup>. Estas medidas, si su control fuera efectivo, incidirían en las tan necesarias obras de rehabilitación en los edificios, a los efectos de que las viviendas cumplan su objetivo de resultar dignas y adecuadas para sus moradores.

Pasando al análisis del Título IV, trata las relaciones inter e intra administrativas, sobre la base de la coordinación y la colaboración. Llama la atención inicialmente por no ser un tema tratado con anterioridad en el TRLS de forma tan concreta y extensa, de manera que dedica tres artículos para dichas cuestiones. No obstante, la LRRR<sup>37</sup> le dedica cinco artículos con una descripción más exhaustiva que la que hace el TRLSRU, y por tanto con plena vigencia, salvo en la parte declarada nula por la sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre y en lo no coincidente con lo dispuesto en el TRLSRU.

En este apartado, el TRLSRU resalta la posibilidad de participación de la Administración General del Estado, beneficiándose económicamente otras administraciones de la colaboración y cooperación con la misma. Esto será así siempre y cuando esté previsto en los planes estatales, sea destinado a actuaciones de rehabilitación de edificios, o regeneración/ renovación de zonas urbanas degradadas, o limiten el problema de la infravivienda.

Así mismo, establece la promoción conjunta de las administraciones para la cohesión económica, social y territorial, desde un punto de vista de sostenibilidad ambiental. Para lo cual, concreta la vía de la firma de “Convenios interadministrativos de asignación de fondos”, que tienen naturaleza administrativa, sometidas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este punto, recordemos que las relaciones interadministrativas se pueden entender como las conexiones con efectos jurídicos establecidos entre distintas administraciones públicas, ya sea directa, o indirectamente a través de “sociedades instrumentales”, a los efectos de conseguir fines debidamente justificados, desde un punto de vista competencial y en términos de eficiencia (GALLARDO, 2016).

Con respecto a las disposiciones, la adicional primera concreta la necesidad de confeccionar censos con las construcciones desocupadas y las

que necesiten mejora o rehabilitación. Se han de elaborar mapas de las áreas urbanas degradadas con necesidad de promover actuaciones urbanísticas de rehabilitación, regeneración y mejora. Y se ha de crear un “sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo” que permita a los ciudadanos acceder a la información por medios telemáticos. Y todo ello, tratando que los sistemas de información de las distintas administraciones sean compatibles entre sí, la central con las competentes, y con el catastro. Por lo que entendemos que, en dicha tarea, la Administración General del Estado ha de actuar como agente coordinador e impulsor de dichas actuaciones con un papel activo y propositivo.

En definitiva, se observa claramente un avance en la normativa del TRLSRU, como una apuesta decidida por el desarrollo de un urbanismo sostenible, una mejora de las condiciones de las edificaciones existentes y la promoción del acceso a una vivienda digna, adecuada y accesible de forma universal. No obstante, entendemos que la norma necesitaría de una mayor concreción. Por lo que, a continuación, haremos algunas propuestas de mejora.

## 6. Conclusiones

Las conclusiones que a continuación se exponen tienen un alto componente social, orientadas a posibilitar la efectiva accesibilidad a una vivienda digna y adecuada, que ha de ser entendida como un servicio de interés general de obligado cumplimiento, más allá de su consideración como un mero principio programático de obligación de medios (PONCE, 2011). Igualmente, se incide en la necesidad de velar por un efectivo cumplimiento de las normas de nuestro ordenamiento urbanístico, así como mejorar la relación entre administraciones mediante figuras como la de los consorcios (TOSCANO, 2016)<sup>38</sup>, lo que reforzaría el efectivo desarrollo de un urbanismo sostenible. De manera que, las políticas y el desarrollo normativo en materia de vivienda, no se pueden entender ni ser efectivas sin una mayor coordinación e interrelación con las políticas y desarrollo normativo en materia de urbanismo, concretando las bases

<sup>36</sup> Art. 4 de la LRRR.

<sup>37</sup> Art. 15 al 19 de la LRRR.

<sup>38</sup> Resulta interesante la sentencia del TC 109/2017, de 21 de septiembre, que recoge como la cooperación entre administraciones, en un país como España conformado por comunidades autónomas, con competencias propias y coincidentes en el mismo espacio, es un principio implícito que ha de informar el buen funcionamiento, el buen gobierno de las administraciones,

de manera que “dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstos en la Constitución, y en los Estatutos de Autonomía”, y todo ello bajo el principio general de “lealtad institucional” (por ejemplo, sentencia del TC 215/2014), que se positiviza a través de la Ley 40/2015, de 01 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en su artículo 3.1.e.

estatales y aclarando el margen de maniobra de las CCAA.

Por todo ello, entendemos necesario reflexionar y ahondar sobre las siguientes consideraciones:

### 6.1. Mejorar la cooperación y coordinación entre administraciones

Recordemos lo que establece el TRLSRU, que invita a pensar e interpretar que, en espacios donde confluyen varios municipios con necesidades y problemas comunes (como por ejemplo conurbación de la Costa del Sol occidental de la provincia de Málaga), toda actuación urbanística debería de ser gestionada por un órgano supra-municipal (ya sea a través de la Mancomunidad de municipios de la Costa del Sol occidental, ya sea a través de diputación provincial de Málaga -en el ejemplo propuesto-). De manera que las actuaciones urbanísticas han de acometerse teniendo a cada municipio como parte de un todo mayor, para mejorar así mismo la eficiencia y la eficacia desde una perspectiva holística, integrada, inteligente y sostenible (piénsese en la zona conurbada de la Costa del Sol occidental -100km de urbanismo desarrollado sin claridad en los límites municipales-, donde la propia norma andaluza prevé expresamente la posibilidad de constituir un consorcio urbanístico)<sup>39</sup>.

Sobre lo anterior, un estudio detecta en la Península Ibérica 273 áreas urbanas funcionales (en su mayoría situadas en España), como son los ejes Málaga-Marbella, Sevilla-Dos Hermanas, Ría de Bilbao, Asturias Central, Vigo-Pontevedra, Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, Murcia, Alicante-Elche, etc. (GÓMEZ & al., 2020: 93-128). Son economías urbanas circulares, áreas con intereses económicos, ambientales, urbanísticos y sociales comunes que, sin embargo, se ven limitados por las divisiones administrativas, impidiendo su desarrollo pleno desde un punto de vista global, integrado, inteligente y sostenible, bajo los principios de eficiencia y eficacia. Por consiguiente,

“el sistema de planificación, gestión y gobernanza integral de las áreas urbanas, que funcionan como mercados inmobiliarios y laborales diferenciados e internamente coherentes, debe implementarse de manera más activa” (GÓMEZ, 2020:118).

Para lo cual sería necesario promover, aumentar y mejorar la coordinación y cooperación entre administraciones creando consorcios urbanísticos e incluso, por qué no, impulsar reformas desde un plano territorial que recoja la nueva realidad de nuestras ciudades, que elimine las posibles trabas entre administraciones para que dicha unión o mejor relación entre ciudades y administraciones sea lo más eficaz posible.

Respecto al tema de los consorcios, no debemos olvidar el éxito que han supuesto los mismos en materias como la recogida y gestión de residuos urbanos, transporte, bomberos o abastecimiento y saneamiento de aguas, teniendo experiencias como la de los consorcios urbanísticos de la CCAA de Madrid. Por lo que establecer

“una red consorcial, debidamente coordinada, con participación de los usuarios, pueda ser una vía a explorar ante la ciudad como fenómeno metropolitano” (TOLIVAR, 2020).

Igualmente, mejorar la coordinación y cooperación entre administraciones, posibilita presentar proyectos más atractivos y solventes desde un punto de vista técnico y financiero, para ser receptor de fondos europeos mediante el desarrollo de prácticas urbanas más sostenibles (ORTEGA, 2018b: 42-85)<sup>40</sup>, como son las “Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado” (EDUSI), que podrían aprovecharse así mismo para captar fondos destinados a proyectos de viviendas sostenibles, inteligentes y asequibles económicamente, para su acceso por jóvenes, desempleados, jubilados u otros colectivos vulnerables. Sin olvidar, no obstante, la necesidad de regular mejor el marco jurídico básico en materia de urbanismo y vivienda, que ha de relacionarse de forma coordinada, concretando mejor el margen de actuación de las CCAA en ambas materias intrínsecamente relacionadas.

<sup>39</sup> No olvidemos que la Costa del Sol occidental contaba con un Plan de Ordenación del Territorio específico para la Costa del Sol occidental aprobado por Decreto el 18 de julio de 2006, que fue declarado nulo por sentencia del TS el 06 de octubre de 2010. Por lo que es lógico que, si hay un plan común para los municipios de la Costa del Sol occidental, debiera de existir más colaboración y coordinación en el urbanismo de dichos municipios, por ejemplo, a través de un consorcio urbanístico en la Costa del Sol occidental. Véase, para el caso de Andalucía, artículo 93 de la Ley 7/2002, de

17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía (LOUA), sobre consorcios urbanísticos.

<sup>40</sup> Es palpable el impacto positivo que los fondos EDUSI han supuesto en el urbanismo de ciudades malagueñas como Estepona, Marbella, Cártama o Málaga capital (por citar algunas), que han sido todas beneficiarias de inyecciones de capital entre 10 y 15 millones euros cada una, por proyectos urbanísticos sostenibles (mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos y el atractivo turístico de dichas zonas urbanas), como el proyecto “EDUSI Estepona- El jardín de la Costa del Sol”.

## 6.2. Aumentar el control administrativo y jurisdiccional del desarrollo urbanístico

Es preciso aumentar y mejorar los controles sobre las autoridades locales. Que las mismas cumplan los fines, objetivos y obligaciones del TRLSRU, las leyes estatales sectoriales afectantes al urbanismo (sobre todo en materia de medio ambiente), las normas autonómicas y los instrumentos de planificación y desarrollo urbanísticos existentes.

Igualmente, se han de establecer mecanismos de intervención directa y rápida que eviten que la inactividad administrativa local genere perjuicios sobre el territorio y la ciudadanía, difícilmente recuperables por la lentitud de los procesos y la posible negligencia o mala fe de las autoridades locales de que se trate en cada momento. Perjuicios que, en algunos casos, obligan a las administraciones públicas a asimilar multitud de irregularidades urbanísticas (normalizando legislativamente lo que debiera de ser sancionable administrativamente y, en ocasiones, incluso penalmente).

Pensemos en la resolución del Parlamento Europeo sobre la base del Informe Auken de 2009, que pone de manifiesto el grave perjuicio causado sobre los derechos individuales de los ciudadanos y el medio ambiente en nuestro país, como consecuencia de las prácticas urbanísticas abusivas y contra norma (SÁNCHEZ, 2009b: 9-38). Prueba de lo anterior, es la corrupción urbanística de Marbella, tolerada durante años, que supuso incluso la intervención del gobierno local mediante una gestora (SÁNCHEZ, 2009a: 173-206)<sup>41</sup>.

Por consiguiente, sin un efectivo control sobre nuestro urbanismo, que garantice un número adecuado de viviendas de protección oficial, se nos antoja difícil pensar en un urbanismo sostenible que permita la consecución, entre otros objetivos, del derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada, accesible e inteligente por parte de toda la ciudadanía. Por lo que deben de incrementar los recursos humanos y técnicos para este fin.

<sup>41</sup> Resulta de interés la aprobación en Andalucía del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en Andalucía, como reacción a la más que manifiesta ausencia de procesos efectivos garantistas de la legalidad, que ha ocasionado la presencia de alrededor de

## 6.3. Blindar reserva de suelos para viviendas de protección oficial

Consideramos necesario blindar el porcentaje mínimo de reserva de suelos para viviendas sociales sobre la edificación concedida al mínimo del 30%, sin establecer coetilla alguna que permita a las autoridades locales reducir el porcentaje efectivo, que impida el cumplimiento real del artículo 47 de la CE.

La salvedad existente en la norma es muy arbitraria, por lo que no se debe seguir sosteniendo<sup>42</sup>. Es decir, la posibilidad de eximir la reserva en supuestos excepcionales es una puerta abierta para que, en términos generales, no se respete una reserva mínima de suelo para la construcción de viviendas de protección social. Problema que se une al breve periodo establecido para la descalificación de vivienda protegida (según comunidad), que da pie a su incorporación al mercado en determinados supuestos y a que se pueda especular con viviendas de protección oficial, cuestión que, a nivel andaluz, entendemos igualmente a revisar y blindar.

Como ejemplo de lo anterior, véase Decreto 149/2006, de 25 de julio, modificado por el Decreto 161/2018, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de vivienda protegida y el suelo. La cual prevé la descalificación de viviendas protegidas que hubieran estado ocupadas de forma efectiva por sus propietarios durante 5 años, o hayan pasado 10 años desde la calificación definitiva y no concurra en supuestos sobre suelos donde no es posible la descalificación (no pudiendo perjudicar a terceros en ningún caso).

Por tanto, no se pueden permitir condiciones tan laxas que den lugar a la pérdida de vivienda protegida, su incorporación al mercado de la vivienda y estar sometida al juego de la especulación, rompiendo con su finalidad social originaria (estar en manos de propietarios con escasos recursos económicos). Pues ello dificulta el acceso efectivo a una vivienda digna y adecuada por parte de los ciudadanos con menos recursos.

500.000 edificaciones en suelo no urbanizable, siendo unas 300.000 de carácter irregular. La mera lectura de la exposición de motivos son un clamor al descontrol y a los abusos urbanísticos y contra el territorio que se han cometido ante la pasividad de las administraciones públicas.

<sup>42</sup> Art. 20.1.b) del TRLSRU.

#### 6.4. Promover otros modelos o tipos intermedios de tenencias de viviendas

Encontramos otros modelos o tipos intermedios de tenencia de vivienda como son la propiedad compartida, la temporal o la colaborativa, que han de ser impulsadas de forma más decidida por parte de los poderes públicos, tanto desde un plano normativo, como presupuestario.

Las viviendas colaborativas (“*cohousing*”)<sup>43</sup>, son modelos de vivienda a través de cooperativas, muy extendidas en Estados Unidos o los países nórdicos, con implementación cada vez más fuerte en áreas de nuestro país como Barcelona, y que podría ser una solución bastante económica para las rentas más bajas (jóvenes, desempleados de larga duración, madres solteras, jubilados, etc.).

Por su parte, la propiedad compartida consistiría en el supuesto donde el propietario adquiere un porcentaje en concepto de dueño y por el resto paga una renta (pudiendo incluso adquirir progresivamente un mayor porcentaje del dominio). Mientras que la propiedad temporal consistiría en la adquisición de la vivienda durante un número determinado de años. De manera que se presentan como dos figuras que pueden sustituir a la del titular en pleno dominio (NASARRE, 2014). Máxime cuando se está comprobando que la adquisición del pleno dominio del 100% de las viviendas es algo que ya sólo está al alcance de la clase media alta y alta, viéndose impedidos cada vez una proporción más amplia del sector de la clase trabajadora. Pues tener trabajo, tener un sueldo, ya no garantiza el acceso a una vivienda digna y adecuada.

Pagar por adquirir el pleno dominio de una propiedad, por ejemplo, en un 30 % de la vivienda, complementado con el abono de una renta mensual por el resto del porcentaje de la vivienda, podría ser una solución. Ello supondría que, si una vivienda costase en el mercado 150.000 €, el adquirente sólo necesitaría desembolsar 45.000,00 € (más impuestos) para ser titular, y luego pagar una renta baja al titular por el restante porcentaje de la vivienda, conservando derecho de uso y disfrute en exclusiva mientras cumpla con sus obligaciones de pago de renta a perpetuidad. Los derechos de propietario frente a terceros (como comunidad de propietarios, pago

de impuestos como el IBI, etc.), serían responsabilidad del adquirente, y sería traspasables a terceros *inter vivos* y *mortis causa*. Derecho a cobrar renta que también heredarían los sucesores del vendedor, o los terceros adquirentes por venta de dicho derecho de cobro en calidad de propietario del porcentaje de la nuda propiedad.

Por otra parte, habría que revisar el sistema hipotecario, a los efectos de que se facilite un nuevo modelo de tenencia y que, así mismo, posibilite la puesta a disposición de terrenos ya clasificados, no edificados y trabados como garantías hipotecarias.

Pero para ello,

“resulta indispensable reconsiderar la distribución constitucional de competencias. La actual fragmentación competencial, carente de un sustrato básico común, que establezca de forma efectiva los elementos comunes del modelo urbanístico español, no parece en exceso deseable ni operativa” (TEJEDOR, 2017: 476-477).

#### 6.5. Asegurar la construcción de viviendas dignas, asequibles, adecuadas e inteligentes

La crisis del Covid-19 ha demostrado que es inhumano que, por ejemplo, una familia de nueve miembros (abuelos, hijos y nietos) habite una vivienda hacinada, con superficie y número de habitaciones insuficientes, sin terraza y sin ventanas con salida al exterior. Impidiéndose que dicha familia pueda vivir en unas condiciones dignas, incluso en supuestos de confinamiento por urgencia sanitaria, creando problemas de diversa índole (formación psicosocial de los menores, ansiedad, conflictos familiares, etc.).

Una sociedad formada por individuos estresados, deprimidos por no tener un espacio vital privado suficiente para dar rienda suelta a sus necesidades más personales, es un foco generador de conflictos, tanto en sus entornos privados como en la relación con sus vecinos y con la sociedad donde interactúan (más violencia en las casas y en las calles, inseguridad, revueltas sociales, etc.).

Sobre la conflictividad y el papel del urbanismo para su reducción, a través de actuaciones como

<sup>43</sup> Véase a modo de ejemplo guía publicada por “Cohousing Barcelona” en el siguiente enlace:

[https://cohousingbarcelona.cat/wp-content/uploads/2019/11/CoH\\_BookBook\\_2019\\_CAST\\_LR.pdf](https://cohousingbarcelona.cat/wp-content/uploads/2019/11/CoH_BookBook_2019_CAST_LR.pdf)

son las de rehabilitar viviendas, generar un número suficiente de viviendas sociales o habilitar suficientes zonas públicas para el goce de la ciudadanía, han reflexionado mucho los autores americanos, que tantos problemas han tenido y siguen teniendo en sus ciudades. En este sentido, Parker introduce su teoría de la “*urban experience*”, de manera que la experiencia urbana de sus moradores configura su comportamiento, siendo el acceso a la vivienda (tamaño, estado de conservación, etc.), y donde se viva (el lugar de ubicación de la vivienda en la ciudad) lo que configura luego en gran medida el carácter más o menos cívico e integrado de dichos ciudadanos (PARKER, 2004).

Por otra parte, en un mundo tan hiperconectado tecnológicamente como en el que vivimos, las casas y nuestro uso de las mismas deben ser también inteligentes con la ayuda de la implementación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), convirtiéndolas en más eficientes desde el punto de vista energético (véase concepto de casas pasivas)<sup>44</sup> e inteligentes desde el punto de vista tecnológico, lo que se conoce como *smart living*. Concepto que, junto con los de *smart governance*, *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment* y *smart people*, conforman el concepto global de *smart city*, como ciudad hiperconectada dentro de sí, pero también con otras ciudades del mundo, para estar al día de las necesidades de los ciudadanos y de las tendencias para su mejor satisfacción de forma eficiente y eficaz, gracias a las TIC (VILLAREJO, 2015).

En consecuencia, las casas deben ser eficientes y eficaces, tanto en términos de consumo energético como de satisfacción de las necesidades de sus moradores,

“integrando la tecnología en su configuración a través de la domótica, con adecuada conexión a internet y construida con materiales y de forma que permitan una mayor eficiencia y ahorro energéticos” (ORTEGA, 2020: 495-509).

Por lo que, el concepto de “*smart living*”, es un concepto sobre el que nuestro ordenamiento jurídico ha de articular y promover, para que los poderes públicos y la iniciativa privada sean más proclives a su desarrollo, con cabida expresa en los planeamientos urbanos. De esta manera, el acceso a una vivienda digna, asequible,

adecuada e inteligente, por parte de cualquier ciudadano, podría ser una realidad más cercana.

## 6.6. Concretar el Derecho subjetivo de acceso a la vivienda

La infrafinanciación en materia de políticas de viviendas en España es una realidad incuestionable, de manera que la inversión en España, en relación al Producto Interior Bruto (PIB) es mucho menor de la mitad de lo que invierten de media los países de la UE (VAQUER, 2017:83-84). Ese déficit de recursos supone una falta de suelos y de músculo financiero que posibilite la construcción o adquisición efectiva de viviendas protegidas para su puesta a disposición de personas en situación de vulnerabilidad o dificultad de acceder a viviendas en el mercado. Por tanto, aumentar los recursos o las reservas de suelo destinadas para viviendas de protección oficial, que es una decisión política, ha de ser un objetivo de los poderes públicos, para lo cual tienen que mejorar de forma más clara y garantista el articulado en los textos e instrumentos legales en materia de suelo, urbanismo y vivienda.

Así mismo, ha de garantizarse y reforzarse el derecho a reclamar en los juzgados, para que los poderes públicos remuevan los obstáculos y generen las condiciones y recursos necesarios que posibilite el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos más vulnerables. De manera que, todos los españoles, con independencia de su condición social o económica, deben tener garantizados su acceso a una vivienda digna y adecuada a sus circunstancias particulares, entendiéndose como un derecho subjetivo y universal. Y en tal sentido (LÓPEZ, 2014: 49-91):

“la atribución a los individuos de poderes para la defensa de sus derechos, susceptibles de tutela judicial, constituye un mecanismo de extraordinario significado. En todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, el reconocimiento de derechos subjetivos ha sido una vía eficaz de potenciación de las finalidades de interés general. Lo mismo cabría esperar en relación con la vivienda, máxime si el correspondiente derecho subjetivo gozara de preeminencia formal al encontrarse establecido como derecho exigible en la misma Constitución.” (LÓPEZ, 2014: 56).

<sup>44</sup> El concepto de “*Passivhaus*” o casas pasivas (que busca el consumo energético en su mínimo exponente) es un concepto alemán muy presente en centro Europa y el mundo

anglosajón (en países como EEUU). Para más información, se puede acudir a la página web del instituto alemán de casas pasivas, fundado en 1996: <https://passiv.de/>.

“los planteamientos del autor son seguidos literalmente por J. Burón (BURÓN, 2011: 269-270), coincidiendo también con ellos, en cierta medida, otros autores, como el ya citado G. Pisarello (Pisarello, 2009: 51-52), que identifica un derecho subjetivo «habida cuenta de los desarrollos normativos» del artículo 47 de la Constitución, o L. Parejo Alfonso (PAREJO, 2012: 23) al sostener que el derecho constitucional a la vivienda «no pretende tanto reconocer una situación jurídica individualizada y dotada de acción ejercitable, cuanto definir una situación objetiva en que todos estén en condiciones de satisfacer la necesidad básica de refugio y habitación», de manera que «el derecho, si lo hay, es un derecho ciudadano a la acción de los poderes públicos que debe tener tal resultado»”. (LÓPEZ, 2014: 58).

En definitiva, se ha de regular el derecho efectivo de acceso a la vivienda, vinculado a la planificación y al desarrollo urbanístico de forma más clara y decidida, que lo sitúe como un derecho subjetivo reclamable en los juzgados. Y con el mismo fin, los poderes públicos han de procurar movilizar recursos, garantizar la existencia de suelos y vivienda social suficientes, y bloquear la afección de protección social de dichas viviendas sine die, para que el contenido del artículo 47 de la CE pase de ser una ficción a una realidad, posibilitando que todos los ciudadanos de nuestro país tengan acceso a una vivienda digna, adecuada y accesible (y a poder ser inteligente).

## 7. Bibliografía

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): La intercambiabilidad del suelo urbanizable y no urbanizable. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 36: 123-175.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A. (2019): Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), Nueva Época, nº 11: 106-121.
- AVIÑO BELENGUER, D. (2015): La gestión sostenible del patrimonio público de suelo a través de la constitución de un derecho de superficie. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 134: 62-79.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. (2014): El derecho a la ciudad. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 35: 97-103.
- BEATO ESPEJO, M. (1999): La administración del urbanismo tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 17: 17-48.
- BRITTON, M. (2017): Global cities: The changing urban hierarchy, *OXFORD ECONOMICS*, december.
- CANDELA TALAVERO, J. E. (2013): El patrimonio público del suelo y los entes locales. *Revista CEMCI*, nº 18: 7-26.
- DÁVILAS LINARES, J. M. (1991): La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos, *Investigaciones Geográficas*, nº 9: 101-114.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 179: 29-40.
- DEL CASTILLO, J. & HAARICH, S. N. (2013): Informe Final. Estudio sobre el Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión, *INFYDE ID*, Procedimiento Negociado nº 2012, CE, 160.AT.012.
- DÍAZ ARROYO, A. (2008): La enajenación de bienes del patrimonio municipal de suelo y el principio de unidad de caja. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, nº 2: 236-243.
- FARIÑA TOJO, J. (2007): Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, nº 152-153, 291-300.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (1997): El régimen jurídico urbanístico en España tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 1: 577-588.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2009): El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008. En Martín Rebollo, L. (Coord.) & Bustillo Bolado, R.O. (Coord.) *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (pp. 132-178), España, 2ª Ed. Thomson Reuters-Aranzadi.
- GALLARDO ROMERA, E. (2016): La nueva administración institucional en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. *Actualidad Administrativa*, nº 10.
- GARCÍA DÍAZ, G. (2008): La contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos. *Auditoría Pública*, nº 46: 101-112.
- GARCÍA URETA, A. (2019): Un comentario sobre la ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental. *Revista de Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 87.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., VIEIRA DE SÁ MARQUES, T. & HERNÁNDEZ AJA, A. (2020): Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geográficos*, nº 59: 93-128.
- LEFEBVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, España, Ediciones Península.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2014): El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102.



- MOYA GONZÁLEZ, L. (2014): Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, nº 179, 75-79.
- MORENO LINDE, M. (2014): Consideraciones sobre los principios del derecho administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 90: 123-170.
- NASARRE AZNAR, S. (2014): La vivienda en propiedad como causa y víctima de la crisis hipotecaria, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, nº 16: 10-37.
- ORTEGA MORENO, I. (2018 a): Los fondos europeos: incidencia en el desarrollo sostenible y el medio ambiente urbano de la Costa del Sol occidental, *Revista de Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 83: 42 -85.
- (2018 b): Hacia la cohesión territorial de Europa: Perspectiva de la ordenación del territorio y el urbanismo, *Revista de Estudios Europeos*, nº 71: 381-395.
- (2020): *Smart city: la revolución digital y el papel de las ciudades como garante de los derechos de los ciudadanos*. En Sánchez-Archidona Hidalgo, G. (Coord.), Pastor García, A.M. (Coord.), & Valencia Sáiz, A. (Dir.): *Desafíos actuales del derecho: aportaciones presentadas al II Congreso Nacional de jóvenes investigadores en Ciencias Jurídicas* (pp. 495-509). Madrid, España, Grupo Eumed.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2017): La ordenación territorial y urbanística en el período 2007-2017, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 146.
- PARKER, S. (2004): *Urban theory and the urban experience. Encountering the city*, New York, United States of America, Routledge.
- PONCE SOLÉ, J. (2011): *El servicio de interés general de la vivienda*, Grupo de estudios Ekiten- Thinking, 1/2011.
- (2019): "El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad con referencia al derecho a la vivienda". En PONCE SOLÉ, J. (Coord.), Migliari, W. (Coord.) & Capdeferro Villagrasa, O. (Coord.): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios en la nueva agenda urbana* (pp. 115-151), Barcelona, España, Atelier.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (2016): "Hacia un modelo de urbanismo sostenible". En Quintana López, T. (Dir.) & Casares Marcos, A. B. (Coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (15-64), Valencia, Tirant Lo Blanch.
- (2018): Cambio de Paradigma: del urbanismo expansivo a la sostenibilidad (Lección inaugural, curso académico 2018-2019), León, España, área de publicaciones de la Universidad de León.
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2017): El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización. *Revista Vasca de Administración Pública*. Henri Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 109, vol. 1: 225-267.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009a): Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 310: 9-38.
- (2009b): El control jurisdiccional del urbanismo de Marbella, 1991-2006, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 309: 173-206.
- SANZ RUBIALES, I. (2018): La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador», *Revista de Administración Pública*, nº 205: 49-80.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2017): El derecho urbanístico en la encrucijada, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 311: 453-478.
- (2018). A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero. *Práctica Urbanística*, nº 151: 1-13.
- TOLIVAR ALAS, L. (2020): Gobierno de y desde la ciudad, *XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, Ibiza, días 06 al 08 de febrero.
- TORRES MARTÍNEZ, J. (2016): El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Su especial incidencia en la regulación de la rehabilitación urbana, *Práctica urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 138: 6-13.
- TOSCANO GIL, F. (2016): Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 105.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2007): Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo, *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, nº 152-153, 241-257.
- (2014): Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital, *El cronista del Estado social y Democrático de Derecho*, nº 48.
- (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 7: 68-85.
- VILLAREJO GALENDE, H. (2015): Smart Cities: Una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos, *Revista de estudios europeos*, n.º 66.
- ZAMORA ROSELLÓ, M. R. (2019): La nulidad de los planes territoriales y urbanísticos: Análisis de la perspectiva de género, *I Encuentro Red Docente de Excelencia de Género e Igualdad de la UMA*, Universidad de Málaga.

**8. Listado de acrónimos/siglas**

CCAA	Comunidad Autónoma.	NAU	Nueva Agenda Urbana.
CE	Constitución Española.	PMS	Patrimonio Municipal del Suelo.
EDUSI	Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado	SNU	Suelos No Urbanizables.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	TC	Tribunal Constitucional.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.	TRLS	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
LRRR	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.	TRLSTRU	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.
LS	Ley de Suelo, de 28 de mayo, de 2007.	TS	Tribunal Supremo.
		UE	Unión Europea.