

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 649-666

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5>

CC BY-NC-ND



Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español

Ángela DE-LA-CRUZ-MERA

Licenciada en Derecho y Administradora Civil del Estado
Subdirectora General de Políticas Urbanas del
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: Este artículo hace un repaso por aquellos aspectos que no sólo necesitan de una profunda reflexión, sino, sobre todo, de una rápida reforma si se quiere que el planeamiento urbanístico contribuya a la triple dimensión de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental. Las principales debilidades de dicho planeamiento proceden de la normativa por la que se rigen, tanto urbanística como sectorial, de su cada vez más compleja tramitación, de la inexistencia de una participación ciudadana real, de la resistencia a los cambios sobre un modelo envejecido y muy alejado de la realidad de los problemas a resolver y, por último y no menos importante, de la falta de visión estratégica para enfrentarse a un mundo muy cambiante en el que las recetas heredadas difícilmente pueden seguir dando respuesta a un presente muy dinámico y, por supuesto, al futuro.

Palabras clave: Debilidades del planeamiento; Normativa urbanística; Informes sectoriales; Ausencia de visión estratégica; Resistencia al cambio.

Weaknesses of Urban Planning in the Spanish legislative framework

Abstract: This paper reviews those aspects that not only need a deep reflection, but, above all, a rapid reform, if urban planning is intended to contribute to the triple dimension –economic, social, and

Recibido: 17.11.2022; Revisado: 13.04.2023

Correo electrónico: adelacruz@mitma.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4541-7443>

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

environmental– of sustainability. The main weaknesses of urban planning in Spain come from the regulations –both urban and sectoral– that govern it; from its increasingly complex processing; from the inexistence of real citizen participation; and from resistance to changes based on an outdated and very far from the reality of the problems to be solved. And, last but not least, from the lack of strategic vision to face a very changing world, in which the inherited solutions can hardly continue responding to a very dynamic present and, therefore, of course, to the complexity of future.

Keywords: Planning weaknesses; Urban regulations; Sectoral reports; Lack of strategic vision; Resistance to change.

1. Introducción

Recuerda el diagnóstico de la Agenda Urbana Española¹ que el 82,03% de los municipios españoles dispone de un Plan urbanístico de carácter general. A la vista de este dato y teniendo en cuenta que casi el 90% de los municipios españoles tiene menos de 5000 habitantes, podríamos afirmar que nos encontramos en una posición privilegiada de cara a garantizar uno de los objetivos esenciales perseguidos por la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, que reclama a los Estados miembros firmantes en Quito (Ecuador), en octubre de 2016, que se doten de planeamiento territorial o urbanístico para abordar los muchos retos que afrontan los asentamientos humanos. Sin embargo, cuando acercamos la lupa, concluimos que nos enfrentamos a una realidad mucho menos halagüeña.

Algunas de las características más negativas de nuestro planeamiento, que inciden en su debilidad para afrontar los ambiciosos y amplios retos que tiene encomendados de conformidad con una no menos ambiciosa legislación urbanística, saltan a la vista:

- falta de flexibilidad para adaptarse a una realidad que cambia vertiginosamente,
- formalización excesiva,
- plazos muy dilatados para su revisión (no menos de 7 años) e incluso para su mera modificación puntual (entre 1 y 3 años)

- procedimientos de elaboración y aprobación irracionales desde el punto de vista de la planificación global u horizontal, que se traducen en un sumatorio inconexo y heterogéneo de intereses sectoriales,
- una participación pública mucho más formal que real,
- imposibilidad de incorporación de potentes instrumentos tecnológicos de última generación por la propia configuración y características de estos instrumentos y su proceso de tramitación y, por último, y no menos importante,
- atribución de una naturaleza jurídica inadecuada por parte de la jurisprudencia, que conlleva efectos de nulidad absoluta de todos sus contenidos en el caso de que se cometa algún vicio formal, con independencia de su relevancia para el modelo de ordenación integral establecido y del impacto territorial y ambiental que pueda producir.

Las limitaciones que plantean actualmente los instrumentos tradicionales de planeamiento urbanístico en España están haciendo perder oportunidades de todo tipo a las ciudades. Y todo ello en un momento histórico en el que la fortaleza y el papel predominante de éstas se reclama, incluso, por encima del que corresponde a los propios Estados. Y en una nueva era, también, ya conocida como “Antropoceno” o “Urbanoceno”², caracterizada por la innovación y el cambio permanente, así como por la importancia cuantitativa y cualitativa de los fenómenos urbanos.

¹ España cuenta con una Agenda Urbana, aprobada como una verdadera política nacional en materia urbana, desde el 22 de febrero de 2019, y ha suscrito la Agenda Urbana para la Unión europea, de mayo de 2016 y la Agenda Urbana de las Naciones Unidas, de octubre de 2016. A ello se une que, en cumplimiento de la Agenda 2030, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Gobierno ha identificado en su Plan de Acción a la ciudad Agenda Urbana española, como una de sus más importantes políticas palanca y se ha comprometido a trabajar para conseguir ciudades más sostenibles,

seguras, inclusivas y resilientes (Objetivo de Desarrollo Sostenible –ODS– nº 11).

² Este término hace referencia a la importancia de las ciudades en la época que vivimos y en la necesidad de afrontar las crisis actuando sobre las mismas. El físico teórico británico Geoffrey West propuso reemplazar el término Antropoceno, por el más geográfico Urbanoceno, y el economista norteamericano Richard Florida, situó la crisis urbana actual como el gran desafío de nuestra época.

La flexibilidad que requiere el dinamismo imperante en esta sociedad del SXXI contrasta con unos planes formalistas y rígidos, muy complicados, poco transparentes y de difícil comprensión por parte de la ciudadanía en general. Con todo, el problema de la planificación urbanística es muy profundo y deriva también, y en gran medida, de la normativa que rige sus contenidos, que cada vez se vuelve más dirigista, dejando poco margen de maniobra al planificador.

A todas las debilidades anteriormente enunciadas se hará referencia expresa en este artículo³.

2. Las debilidades del Planeamiento Urbanístico Español

2.1. La normativa urbanística⁴

Afirma MARTÍN REBOLLO (2017) en tono jocoso, que ni el lector pertrechado con conocimientos específicos en materia de urbanismo “armado de paciencia y razonablemente atento y perspicaz podrá internarse en el proceloso mar de la legislación urbanística sin pasar del asombro a la desesperación y ello tras varios estados intermedios de desasosiego y zozobra, con merma grave de la autoestima al comprobar que no se entera de nada, incluido lo que ya creía haber comprendido antes de empezar su estudio”. Es difícil no compartir esta visión ni verse aquejado por esta sensación que, tal y como él define, es un verdadero “suplicio al que es difícil sobrevivir ileso”.

Los “Códigos de Urbanismo” publicados en el Boletín Oficial del Estado⁵ y dedicados a la normativa vigente en materia de urbanismo o con incidencia directa en el urbanismo, en las diecisiete Comunidades Autónomas (CC.AA.) muestran una de las realidades más preocupantes del urbanismo español: la enorme e injustificada cantidad de legislación vigente. Sin incluir los muchos Decretos leyes que han ido

introduciendo modificaciones relevantes a consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19 y, posteriormente, por la invasión de Ucrania, están en vigor en España, en estos momentos, un total de 191 normas, sólo entre Leyes y Decretos: 8 en Andalucía; 13 en Aragón; 4 en Asturias; 23 en Baleares; 16 en Canarias; 8 en Cantabria; 8 en Castilla-la Mancha; 6 en Castilla y León; 24 en Cataluña; 8 en Extremadura; 19 en Galicia; 4 en La Rioja; 9 en Madrid; 8 en Murcia; 10 en Navarra; 12 en el País Vasco y 11 en Valencia.

Sin temor a equivocación puede afirmarse que no existe ninguna rama del ordenamiento jurídico español con esta “cantidad” de normativa, aspecto éste meramente formal cuyas consecuencias se dejan sentir en la elaboración de un planeamiento que ya, de por sí, es un proceso muy complejo. En un Estado fuertemente descentralizado en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo, como es España, resulta lógico, razonable, y casi obligado, que exista un buen número de normas legales y reglamentarias, porque son dieciocho los legisladores que confluyen en la misma materia: el estatal, por virtud de sus competencias con incidencia sobre el urbanismo y, sobre todo, los de las diecisiete Comunidades Autónomas. Pero no lo es que, además de lo expuesto, se legisle a golpe de cambio político ante la inexistencia de un gran pacto para resolver los acuciantes y siempre presentes problemas del suelo y con él, de la vivienda, o que la legislación responda a problemas puntuales y cortoplacistas cuando no a simples y a veces “graves ocurrencias”, sin garantizar la más mínima coherencia y perdurabilidad de un sistema que, precisamente por su complejidad y por la enorme relevancia social, ambiental y económica de sus efectos, demanda ambas y otras muchas virtudes aún hoy ausentes, con urgencia y responsabilidad. Estos cambios no se incorporan al planeamiento, porque su dinámica es infinitamente más lenta, de manera que se trata, en la mayor parte de los casos, de experimentos estériles desde el punto de vista práctico⁶. Es habitual encontrar, entre

³ La mayor parte de los contenidos de este artículo han sido extraídos del capítulo denominado “Las diez plagas del urbanismo español”, de la propia autora, contenido en el libro colectivo “La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI” coordinado por Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, Alejandro CRIADO SÁNCHEZ y Joaquín JALVO MINGUEZ. El Consultor de los Ayuntamientos, 2020.

⁴ Los contenidos de este epígrafe han sido extraídos de un artículo de la propia autora, publicado bajo el título “La insoportable cantidad de legislación urbanística en España” en la Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, Nº 164, año 2020.

⁵ Extraordinaria y muy útil obra realizada por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, bajo la selección y ordenación de Marinero Peral, Á.M. sin la que hoy sería prácticamente imposible abordar con rigor el análisis de la legislación urbanística que está vigente en España.

⁶ El legislador extremeño reconocía, en el año 2018, que: “... en Extremadura no ha[ya] sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa” (E.M. de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

las Disposiciones transitorias de las nuevas leyes, la salvaguarda de todo el planeamiento que ya está vigente, además de todo aquél que esté en tramitación y que hubiera alcanzado la fase de aprobación inicial o provisional a la fecha de la entrada en vigor de la ley de que se trate.

Como diría TOMASI DI LAMPEDUSA, hemos necesitado que todo cambie (casi dos centenares de normas) para lograr que todo siga igual, porque el análisis de este ingente conglomerado normativo demuestra que, prácticamente nada de lo esencialmente conocido como fuentes e instituciones tradicionales del urbanismo español, ha cambiado. Así es, desde luego, en materia de planeamiento urbanístico, en el que se han alterado algunos elementos procedimentales relacionados con su aprobación provisional y definitiva, se han distinguido las determinaciones estructurantes de las pormenorizadas, se han incluido algunos estándares de dotaciones públicas novedosos y poco más. En cualquier caso, ninguna de las modificaciones que se han introducido en esta materia han mejorado sustancialmente la situación. Más bien parece que cada vez se complica más.

Cabe preguntarse entonces cuáles han sido los factores o los elementos temáticos que han motivado, a juicio de los legisladores autonómicos, esa necesidad de aprobar tal cúmulo de normas diferentes. La elaboración de un análisis detallado de dicha legislación, pese a su elevada heterogeneidad, permite realizar las siguientes agrupaciones de normas enmarcables en la materia "urbanismo":

1. De suelo rústico (Balears).
2. De rehabilitación y mejora de barrios (Balears, Cataluña, Madrid y Galicia).
3. Del paisaje (Cantabria, Cataluña y Galicia), o de la huerta (Valencia).
4. De grandes establecimientos comerciales y de polígonos industriales estratégicos (Balears, Galicia, Madrid, Murcia y el País Vasco).
5. De centros de ocio, de alta capacidad y similares (Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra y Extremadura).
6. De medidas urgentes de todo tipo. Entre ellas, en materia de litoral (Cantabria y Murcia); en materia de suelo y vivienda (Asturias y Balears); en materia de sostenibilidad territorial (Balears y Galicia); en materia de regularización de edificaciones irregulares (Andalucía), en materia de proyectos empresariales estratégicos (Navarra) y ya en los últimos meses, de medidas para afrontar el impacto del COVID-19 (casi todas las CC.AA.), o de la invasión de Ucrania (Valencia) por poner sólo algunos ejemplos.
7. De campos de golf (Andalucía y Navarra).
8. De renovación y modernización turística o de centros recreativos turísticos (Canarias y Cataluña).
9. De regímenes especiales de capitalidad o de áreas metropolitanas, con importante relevancia en el urbanismo (en Aragón para Zaragoza; en Cataluña para Barcelona; en Galicia para Vigo; en Madrid para la capital y en La Rioja para Logroño).
10. De auto-organización en relación con la atribución de competencias urbanísticas, con el establecimiento de reglas para la adopción de acuerdos, o con disposiciones en materia de recursos, no incluidas específicamente en la legislación urbanística (todas las CC.AA.)

Frente a esta profusión normativa resulta chocante que, en pleno año 2023, 45 años después de aprobarse la CE, algunas CC.AA. aún apliquen supletoriamente los Reglamentos de Planeamiento y/o de Gestión urbanística que aprobó el legislador estatal en el año 1978, en desarrollo de Ley del Suelo de 1976 (LS 76). De hecho, sólo disponen de un Reglamento general de desarrollo integral de su legislación urbanística las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia y Navarra. A ellas se unen Canarias y Castilla-La Mancha, que han aprobado tres Reglamentos cada una, es decir, uno específico para cada una de aquellas disciplinas. Las CC.AA. de Aragón, Balears, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, el País Vasco y Valencia, no disponen de ninguno de ellos, dándose la paradoja de que Balears tiene, por ejemplo, un total de 5 Decretos diferentes, sin que ninguno de ellos cubra de manera integral ninguna de las tres grandes ramas del urbanismo anteriormente mencionadas. Esta circunstancia solo es explicable desde la perspectiva de la alta y pesada exhaustividad con la que muchas Leyes autonómicas abordan la regulación del urbanismo y, con ella, el margen de maniobra que ofrecen a los instrumentos de planificación. No sólo es que dejen poco margen a la potestad reglamentaria, sino que los propios instrumentos de planeamiento general se ven fuertemente coartados con numerosas previsiones extraídas directamente de la Ley urbanística de turno, todo ello con los desastrosos

efectos de rigidez, coerción, falta de agilidad y complejidad artificial haría conocidos.

La racionalización de la normativa urbanística deviene ineludible para que dicha mejora se traslade al planeamiento. Esta tarea compete, sin duda, a los legisladores autonómicos, que deben plantearse si son necesarias decenas de normas con soluciones pretendidamente heterogéneas para resolver problemas que son comunes, y si el exceso de formalidades y de controles preventivos está redundando en una mayor protección de los intereses públicos y privados, o si más bien están consiguiendo el efecto contrario.

Para la Agenda Urbana Española lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión, constituye uno de sus Diez Objetivos Estratégicos, dentro del cual encontramos líneas de actuación concretas que reclaman: su simplificación, la garantía de una mayor estabilidad, el logro de un gran pacto global con unas bases comúnmente aceptadas en torno a los grandes objetivos estratégicos en materia de ordenación territorial y urbanismo y, desde luego, el desarrollo reglamentario de todo lo que actualmente está rigidizando en extremo la aplicación de muchas determinaciones fijadas directamente desde normas con rango de ley.

2.2. La rigidez y ausencia de visión estratégica

Acudiendo nuevamente a las recomendaciones contenidas en las Agendas Urbanas (tanto la internacional, de la ONU, como la Agenda Urbana Española) y a la vista de que uno de sus objetivos prioritarios es la mejora de la planificación, tanto territorial como urbanística, de cara a la consecución de una mayor sostenibilidad en los procesos de desarrollo urbano, quizás la recomendación clave es que dicha planificación sea fundamentalmente estratégica, al menos en su primer nivel. Se trata de que se prevea no sólo la satisfacción de las necesidades inmediatas, sino también y a medio y largo plazo, las de las generaciones venideras, para lograr una sostenibilidad global desde el ámbito local. Y todo ello con un proceso de participación ciudadana profundo, serio y real. Es lo que ya se denomina como Agenda Urbana local, Plan de Acción Local de Agenda Urbana o, simplemente, Estrategia de Ciudad.

A diferencia de este tipo de Estrategias, los Planes Generales (con sus muchas

denominaciones de conformidad con la legislación urbanística autonómica) son casi una suma de proyectos que, cada vez más de manera exhaustiva, ordenan todo el territorio municipal y contienen la regulación pormenorizada que resultará aplicable a casi todas las clases de suelo, incluyendo el urbanizable delimitado o sectorizado, que es el objeto tradicional de la planificación de desarrollo. En este último se incluyen densidades máximas, estándares preceptivos (la mayor parte provienen, además, de manera obligatoria de la Ley urbanística de turno), usos y tipologías edificatorias y un sinfín de normas que llegan a configurar casi verdaderas Ordenanzas municipales. Todo ello bajo el prisma del “ahorro” en tiempos de tramitación de los Planes de desarrollo, en un esquema endemoniado que, para huir de la exasperante lentitud en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes, caen en otro de sus grandes males: la rigidez y falta de adaptación de los que finalmente se aprueban, a la realidad que les sirve de base (BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, 2019).

Resulta chocante que en pleno S XXI, con los cambios que imprimen las nuevas tecnologías y las necesidades acuciantes de una sociedad que se mueve a golpe de “click”, los dos cuatrienios (8 años) a los que respondía el modelo tradicional del programa de actuación de los Planes Generales procedente de la LS 1976, resulten irrisorios si se comparan con la antigüedad media de los Planes Generales de los municipios con más de 20000 habitantes. Ese período de tiempo, en la actualidad, no sólo se duplica, sino que se eleva a una media de 20,25 años. Analizando el dato temporal por CC.AA. se observa, en cualquier caso, que en ninguna de ellas dicha antigüedad es igual o inferior a los 8 años (FIG.1).

Cabe preguntarse, como hace HERNÁNDEZ PARTAL (2020), en qué momento el Plan General, que estaba pensado para diseñar la ciudad –fundamentalmente su desarrollo–, dentro de un sistema jerárquico más completo que le vinculaba a nivel territorial y normativo, y con un contenido tasado y estructurante que, a priori, debía ser desarrollado por otros instrumentos, se ha convertido en “el instrumento para todo”: de planificación estratégica, de desarrollo sostenible, de intervención en la ciudad consolidada, de coordinación sectorial (MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & al., 2019), de incorporación de la perspectiva de género, de la eficiencia energética, de la prevención o minimización de los efectos más negativos del cambio climático y un larguísimo etc.

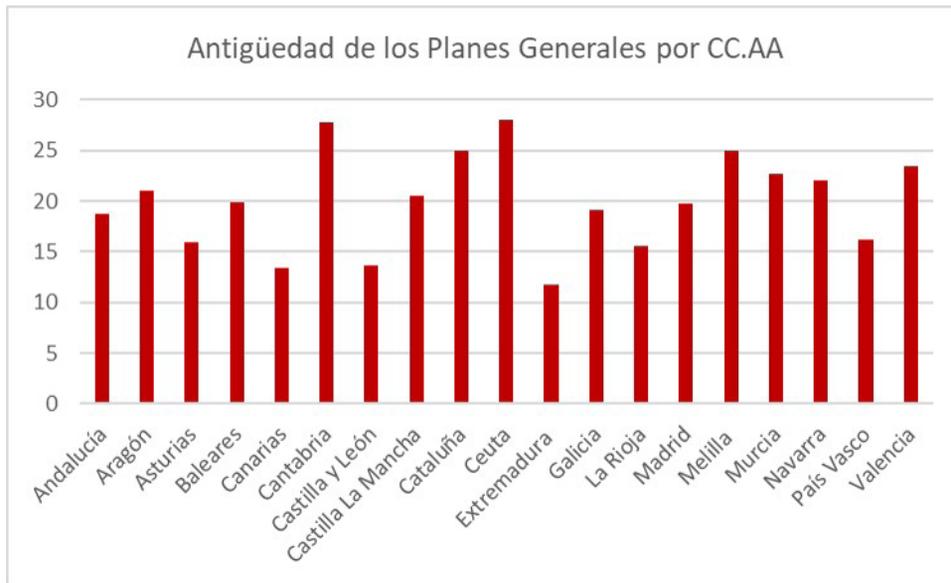


FIG. 1 / Instrumentos de Planeamiento general en ciudades de más de 20 000 habitantes

Fuente: HERNÁNDEZ PARTAL (2020). Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET).

No se está criticando que el Plan General atienda a todos esos objetivos, por supuesto, sino que deba atender a todos ellos con unos procedimientos estrictos, deterministas y excesivamente regulados, y con unos contenidos que, partiendo rigurosamente del ya antiguo reparto de aprovechamientos urbanísticos entre la Administración y los particulares, es simplemente continuista en relación con la tradición urbanística española. La fórmula de los “planes estructurales” y su distinción con el planeamiento pormenorizado, experimentada ya en algunas Comunidades Autónomas, no está resultando efectiva para resolver la problemática que enfrentan y quizás ha llegado el momento de introducir diferencias sustanciales entre lo que debería ser una planificación estratégica de ciudad y un planeamiento urbanístico *stricto sensu*.

La ordenación del territorio, con sus correspondientes instrumentos de planificación, podría ayudar, pero sin una reforma profunda del planeamiento urbanístico tradicional tampoco contribuirá a la solución de los muchos problemas existentes.

A lo largo de los años 2021 y, fundamentalmente, 2022, se ha trabajado por parte de más de un centenar de Entidades locales (Municipios, Diputaciones Provinciales y Agrupaciones de Municipios) en los llamados “Proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española”⁷. Con estos planes estratégicos, siguiendo la metodología propuesta por la Agenda, se han identificado y ordenado, de manera coherente e integrada, un buen catálogo de políticas públicas, proyectos, programas y actuaciones que cada Entidad local va a poner en marcha en el corto, medio y largo plazo, para lograr un compendio de objetivos que afectan al modelo de ordenación global de la ciudad y que incluyen:

- La protección y la conservación del suelo y su uso racional teniendo en cuenta su carácter de recurso natural, escaso y no renovable.
- La revitalización de la ciudad existente mediante planes y programas de rehabilitación y de regeneración urbana y el control de la dispersión urbana.

⁷ Muchos de ellos han respondido a la convocatoria puesta en marcha por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana mediante la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, que convocó ayudas específicas con esta finalidad, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Componente 2, «Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana»).

Otros, en cualquier caso, estaban elaborándose ya sin ningún tipo de ayuda, con el acompañamiento y asesoramiento del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En septiembre de 2022 se contaba ya con 117 proyectos piloto de Planes de acción de la Agenda Urbana Española. Más de 50 aprobados por unanimidad y otros muchos con amplísimas mayorías.

- c) La prevención y mitigación de los efectos del cambio climático y la mejora de la resiliencia.
- d) La gestión sostenible de los recursos y la economía circular y el reciclaje.
- e) La proximidad y la movilidad sostenible, sobre la base de la multiplicidad de usos
- f) La cohesión social y la equidad y la multifuncionalidad de los barrios.
- g) La economía urbana y la contribución a la generación de empleo y formas de vida digna.
- h) El acceso a la vivienda, sobre todo de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.
- i) La innovación digital y la contribución de las nuevas tecnologías a la generación de *Smart cities*.
- j) La mejora de la gobernanza y de los instrumentos de intervención, entre ellos especialmente los financieros.

La elección de los proyectos, los programas y las actuaciones que conforman cada una de estas Estrategias no sólo parte de un proceso muy participado entre todos los actores implicados, lo que les otorga una gran legitimidad formal y un apoyo material indudable por parte de la ciudadanía, sino también de la confección de un diagnóstico previo que pone de manifiesto la situación de partida, con todos los retos a los que hay que hacer frente. También constituye un valor adicional el carácter integrado de estas Estrategias, que permite sumar todos los intereses sectoriales y ordenarlos sobre la base de una serie de objetivos comunes muy ambiciosos desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

Pues bien, el análisis de estos 117 Proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española muestra un dato sumamente interesante y es que un porcentaje muy alto de los proyectos y de las actuaciones identificadas en los mismos son posibles sin necesidad de alterar el planeamiento vigente. Es decir, son compatibles con el mismo y no tienen que esperar a que un nuevo Plan General se revise o simplemente se modifique para establecer una nueva estructura general y orgánica del territorio, que, en la mayoría de ellos, es la que ya existe. Quizás sean precisas modificaciones puntuales de elementos para algunas actuaciones o proyectos concretos, pero éstas no le restarán un ápice de coherencia ni de visión integrada al conjunto de la estrategia de ciudad

ya aprobada, y contarán, además, con un consistente apoyo social derivado del proceso participativo previo.

Una regulación urbanística que contemple la conexión entre estas estrategias y los instrumentos de planeamiento (que necesariamente deberán contener innovaciones importantes) puede contribuir a simplificar la ordenación urbanística y, sobre todo, a permitir que ésta se convierta en una técnica instrumental eficaz para afrontar los retos de las áreas urbanas del siglo XXI. Para ello será preciso iniciar también un proceso, en este caso ya de competencia estatal, que reconduzca la relación entre el planeamiento urbanístico y el derecho de propiedad. La mayor parte de la complejidad que acompaña a dicho planeamiento procede, precisamente, de esa vinculación. El siguiente epígrafe hará referencia a esta cuestión.

2.3. La relación tóxica con el derecho de propiedad

Dispone el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante TRLSRU, en su artículo 11, dedicado al “Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo”, que dicho régimen “es estatutario” y que el mismo “resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Añade a continuación (apartado 2) que “La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo” y que su patrimonialización requiere la realización efectiva y el cumplimiento previo, y en todo caso, de los deberes y las cargas propias del régimen que corresponda”, nuevamente en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

De esta regulación podría extraerse la errónea conclusión de la existencia de un régimen de la propiedad estatutariamente muy limitado por la legislación y el planeamiento urbanístico, en un sistema de equilibrios entre los intereses públicos y privados que constituiría una de las características más peculiares del urbanismo español. Y, sin embargo, nada más lejos de la realidad, al menos en lo que a los suelos objeto de transformación urbanística se refiere (fundamentalmente los urbanos no consolidados y los urbanizables sectorizados o delimitados de acuerdo con la clasificación y categorización urbanística de los mismos). En dichos suelos, la mera aprobación del planeamiento anticipa

unos contenidos económicos para el propietario, conocidos como aprovechamientos urbanísticos, que desvirtúan la verdadera finalidad de la planificación urbanística, que no es repartir la riqueza generada por el plan entre los propietarios y la Administración, sino ofrecer alternativas viables y legítimas de transformación del espacio físico para atender a las demandas de la población. En suma, todos ellos intereses generales.

Pese a las sucesivas limitaciones introducidas por las Leyes de Suelo del Estado⁸ aún hoy la clasificación de un suelo que lo hace susceptible de ser transformado urbanísticamente lleva implícito el reconocimiento para el propietario de un porcentaje de aprovechamiento urbanístico que oscila entre el 85% y el 90% (excepcionalmente entre el 80% y el 100%), dependiendo de lo dispuesto por cada Ley urbanística, en desarrollo y como complemento de la regla básica estatal contenida en el art. 18.1,b) del TRLSRU. Está condicionado al cumplimiento de variados deberes y al levantamiento de múltiples cargas, pero lo cierto es que dicho aprovechamiento pertenece al propietario. Lo mismo ocurre con los suelos urbanos en los que una modificación o revisión del planeamiento diseña nuevas operaciones urbanísticas. La legislación, tanto estatal, como autonómica, establece de manera clara a través de qué mecanismos participará la comunidad en unas plusvalías que, de facto, también son del propietario.

García-Bellido⁹ solía ilustrarnos acerca de este anacronismo que aún hoy, en pleno S XXI, nadie osa derogar. Explicaba que su aparición histórica, con la Ley del Suelo de 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana), atendía a unas circunstancias que han desaparecido ya hace décadas y que privan a dicho esquema de toda justificación en la actualidad. En aquél momento, con unos ayuntamientos empobrecidos y unos propietarios que, en su mayoría eran agricultores,

no cabía esperar que el peso del proceso de urbanización que requería el país, o el coste de las expropiaciones precisas para todas las infraestructuras, las dotaciones y los equipamientos necesarios recayera en las Administraciones públicas, o que aquellos propietarios, sin experiencia empresarial ni, desde luego, inmobiliaria, pudieran acometer este tipo de actuaciones complejas y muy caras en términos de recursos financieros anticipados. La Exposición de Motivos de la citada Ley explicaba el sistema introducido señalando que sería ideal "que la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar", algo que sin embargo reconocía "no es viable en España". Y justificaba que no lo era en aquel momento porque "Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas". De ahí que se introdujera un sistema en el que la "ejecución de las obras, responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador". Dicha fórmula permitía concluir al legislador que "No cabe duda de que así quedarán solucionadas, en grado máximo, las actuales dificultades que se oponen a la obra urbanizadora".

Ninguno de estos argumentos permitiría avalar hoy esta especial construcción jurídica que otorga anticipadamente a los propietarios el aprovechamiento urbanístico que permite el Plan sobre los suelos que son susceptibles de algún tipo de transformación urbanística, para que estos puedan obtener la financiación hipotecaria necesaria, a la vez que se les exige costear la

⁸ Entre ellas la más destacada fue la de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que mediante el llamado "sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas" trató de romper con la tradición de vincular las plusvalías imputables a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes del planeamiento, con la mera aprobación de este por la Administración. El esquema en el que se basó se estructuraba en los siguientes hitos:

1. El plan sólo confería una aptitud inicial para edificar un terreno, pero el derecho se consolidaba tras cubrir unas determinadas fases que debían garantizar la efectividad del principio equidistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la

sujeción del ejercicio de este a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística.

2. El propietario no adquiría todo el aprovechamiento porque una parte correspondía en todo caso a la colectividad en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 47 de la CE.

3. El cumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticas tenía repercusión directa en la valoración de los suelos a efectos expropiatorios y los aprovechamientos urbanísticos sólo aparecían a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento.

⁹ En un artículo de José María NOGUEIRA, publicado en la edición impresa del suplemento "Negocios" de *El País*, del domingo 2 de octubre de 2005, bajo el título "El suelo y la vivienda", se puede encontrar esta misma explicación de Javier García-Bellido.

urbanización y ceder obligatoria y gratuitamente¹⁰ todos los suelos que el Plan califique como sistemas generales o dotaciones locales.

La legislación urbanística ha ido añadiendo más y más cargas para tratar de compensar aquellos aprovechamientos, en un esquema diabólico que termina acumulándolas al precio del producto inmobiliario final, que es la vivienda. Este sistema, que está en el origen de la especulación con el suelo que proscribió la CE, ha ido corrigiéndose gradualmente no con las reformas legales necesarias que deberían haber separado el plan de los aprovechamientos particulares, sino exigiendo cada vez más cargas urbanísticas a los propietarios para compensar un aprovechamiento urbanístico injusto, que no debería pertenecerles y que ya hoy, en pleno S XXI, hace aguas por todas partes. A las cesiones tradicionales de suelos para el sistema viario, las zonas verdes y los espacios libres, el equipamiento educativo, etc. se han ido uniendo nuevos deberes de entrega de suelos como el que recupera la plusvalía urbanística también en los suelos urbanos, con porcentajes que suben y bajan del tradicional 10%, añadiéndoles el coste de la completa urbanización; nuevos sistemas generales como el de la vivienda dotacional pública para alojamientos provisionales y, por supuesto, los costes de urbanización de todos ellos también; se han introducido reservas de suelo obligatorias con calificación de vivienda protegida; se pueden exigir más deberes que los estrictamente legales mediante la firma de convenios urbanísticos, cuando todos los propietarios estén de acuerdo y un largo y heterogéneo etc. Todo para no revisar un esquema que somete a los Ayuntamientos a los que se supone que se pretendía ayudar (en la terminología de la LS 1956) a unas presiones derivadas de su capacidad de multiplicar el valor de los terrenos, difícilmente soportable, y detrás de la cual han estado y seguirán estando –mientras este esquema no se corrija- muchos casos de corrupción.

Éste es, por tanto, otro de los problemas más importantes a los que se enfrenta el planeamiento urbanístico español, y es un problema que depende, como ya se apuntó, del legislador estatal, al que compete la fijación del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo. Es cierto que el TRLSRU, al igual que lo hicieron ya otras Leyes estatales anteriores (básicamente

y sobre todo la Ley 8/1990), introduce un sistema que trata de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico. Se prescinde de técnicas urbanísticas y se sustituyen las clases y categorías de suelo por situaciones básicas, a la vez que se asignan los derechos y deberes exclusivamente en función del tipo de actuación de que se trate. Se vinculan los derechos con la ejecución del planeamiento y con el cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas urbanísticas correspondientes, en lugar de hacerlo con la mera aprobación del plan. Pero lo cierto es que aún no se ha dado el paso definitivo, aquél que sí es constatable en otros países de nuestro entorno y que, reconociendo una suerte de “edificabilidad mínima” a cualquier terreno, sólo permite que aquélla se concrete si el plan lo permite y mediante su compra o venta a la Administración (éste viene a ser –más o menos– el modelo francés (BASSOLS COMA, 2002) en el que, por añadidura, las infraestructuras y los equipamientos públicos se obtienen mediante expropiación por parte de la Administración).

En cualquier caso, resulta imprescindible abordar este problema si se quiere conseguir un urbanismo más sostenible y más justo, que desactive la voracidad urbanizadora y recalificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías y reducir las posibilidades de incidir en prácticas corruptas¹¹.

2.4. La consideración jurisprudencial de una supuesta naturaleza reglamentaria

Este es uno de los aspectos más preocupantes y que está provocando un verdadero caos en el sistema urbanístico español. No sólo amenaza la propia credibilidad del mismo, sino, sobre todo, su capacidad de cumplir los numerosos intereses públicos que tiene atribuidos, entre ellos, de manera muy especial, la política de vivienda y la política económica, ambas dependientes del suelo sobre el que se proyectan.

Existen decenas de artículos doctrinales que ponen en cuestión esta asimilación de los planes urbanísticos a las disposiciones administrativas de carácter general. Asimilación que proviene de una construcción exclusivamente jurisprudencial y al margen de la legislación

¹⁰ Como explica GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L. esta frase tan manida es una falacia, ya que “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás”. RDU nº 175, Enero-Febrero 2000.

¹¹ Libro Blanco para la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/5C699C73-D144-4045-AA79-D8EB922D1B7C/111259/5.pdf

urbanística, tanto tradicional, como vigente. De hecho, sólo existe una Ley urbanística en España que defina específicamente los Planes urbanísticos como normas de carácter reglamentario. Se trata del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido (TR) (TR) de la Ley de urbanismo de Cataluña (artículo 97). Ni la LS 1976, ni el vigente TRLSRU, ni la inmensa mayoría de la legislación urbanística autonómica atribuyen tal naturaleza a estos instrumentos de ordenación y muy probablemente la Ley catalana se limitó a positivizar la jurisprudencia que, en aquel momento, ya estaba consolidada.

A estas alturas cabe preguntarse si al margen de resolver un problema real que tiene paralizado al planeamiento urbanístico español, no resultaría defendible el reconocimiento legal de una naturaleza mixta y compleja que recomienda su distinción o no equiparación plena con alguna de las categorías administrativas tradicionales: el reglamento o el acto administrativo. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 46/1990, de 15 de marzo): “la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...)”

Hasta el momento, el Tribunal Supremo sostiene que existe un “axioma incuestionable”¹² acerca del carácter reglamentario de los Planes y la consiguiente nulidad de pleno derecho de todos aquellos que incumplan durante su proceso de elaboración y aprobación cualquier trámite procedimental, por pequeño o insignificante que sea. Buena muestra de ello es la reciente STS 569/2020, de 27 de mayo de 2020, que declara que “los vicios de procedimiento no dejan de influir en la eficacia de los reglamentos” y que dichos vicios “en la aprobación hacen perder

eficacia al propio reglamento y precisamente, en este supuesto, con el grado de ineficacia que comporta la nulidad de pleno derecho”. Todo ello en una sentencia inicialmente ilusionante que parecía querer iniciar un giro en la tradicional doctrina jurisprudencial sobre las declaraciones de nulidad de los Planes urbanísticos, admitiendo de manera extraordinaria y por primera vez en muchos años, una nulidad “parcial”¹³.

Esas situaciones confusas son las que actualmente está provocando la aplicación del régimen general del procedimiento administrativo común a unos instrumentos de ordenación urbanística que, si bien contienen algunas disposiciones administrativas y normas (precisamente las que los ligan con el derecho de propiedad), se caracterizan precisamente por el resto de los contenidos y determinaciones de planificación que les son propios. Esta naturaleza peculiar bien podría justificar un régimen propio y específico de impugnación (de hecho, ya lo tiene, a la vista de la generosa regulación estatal de la acción pública¹⁴, que no tiene paragon ni siquiera cuando se compara con la acción popular en materia medioambiental) y un tratamiento acorde con el mismo en relación con la posible declaración de nulidad y/o anulabilidad.

De manera muy especial, no resulta razonable que pueda seguir declarándose la nulidad de pleno derecho de todo el procedimiento de elaboración y aprobación, y con él, del íntegro Plan aprobado, en multitud de supuestos en los que no es posible alegar que se haya prescindido “total y absolutamente” de un procedimiento que conlleva un avance, una aprobación inicial, otra provisional y otra definitiva; un mínimo de dos trámites de información al público y alegaciones; un número no menor a 50 de informes sectoriales de todo tipo y un procedimiento propio de evaluación ambiental estratégica¹⁵. Tampoco es razonable que los defectos puramente procedimentales no admitan subsanación o convalidación alguna por parte de la Administración,

¹² STS 569/2020, de 27 de mayo de 2020, en la que se utiliza el término “incuestionable”, al lado del “axioma” de manera redundante e innecesaria, casi como una suerte de “aviso a navegantes”. Para el Diccionario de la Real Academia española el axioma es aquella “proposición tan clara y evidente que se admite sin demostración”. ¿Resulta necesario, por tanto, añadirle el término incuestionable también?

¹³ La STS se expresa del modo siguiente en relación con la misma: “... es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones

reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho”.

¹⁴ FERNÁNDEZ, T.R. afirma lo siguiente: “Mi experiencia, ya larga, me lleva a la profunda convicción de que la acción pública en materia de urbanismo no solo no ha aportado nada positivo, sino que ha contribuido a normalizar la corrupción, porque ha propiciado la aparición de personas que han hecho de ella una profesión”.

¹⁵ La mera ausencia de uno sólo de las decenas de informes sectoriales que debe incorporar el Plan provoca la nulidad de todo el instrumento con efectos *ex tunc*. Puede ser un informe de Defensa, que debería haberse pronunciado sobre un único cuartel existente en el suelo urbano de una ciudad,

ni que la regla general aplicable en relación con los planes territoriales y urbanísticos sea la nulidad absoluta y no parcial, bajo el pretexto de una pretendida coherencia global de todo el Plan, bajo cuyo paraguas ni siquiera se tienen en cuenta los distintos ámbitos territoriales o la diferente ordenación de los mismos, por poner solo algunos ejemplos.

2.5. El peso extraordinario de los aspectos sectoriales

Probablemente muchos lectores coincidirán en que éste es otro de los problemas más graves que aquejan al planeamiento urbanístico. Lejos de ir corrigiéndose, la evolución legislativa nos muestra la tendencia contraria, es decir, a seguir aumentando el número de informes sectoriales de toda clase de materias, que deben ser solicitados en el proceso de elaboración y tramitación del planeamiento. Son habituales las cifras de 70, 80 y hasta 100 informes sectoriales (e incluso más) en el proceso de revisión de un Plan General Municipal. Cada uno de ellos versa sobre un interés público concreto y diferente del resto, tiene sus propios momentos procedimentales y plazos de emisión, también los efectos del silencio administrativo (muy frecuente, al lado de los retrasos injustificables, en relación con algunos de ellos) divergen, y hasta su naturaleza preceptiva, vinculante, o determinante, depende de lo que diga cada norma sectorial, la cual, dicho sea de paso, no para de crear nuevos y nuevos informes sectoriales que hasta la fecha eran desconocidos¹⁶. (MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & al., 2019).

Se trata, no obstante, de un problema mucho más serio que el puramente procedimental. La concurrencia sobre el territorio de muy diversas competencias e intereses y la complicada distribución competencial contenida en la Constitución Española (CE) y en virtud de la cual se atribuyen importantes funciones con incidencia territorial, fundamentalmente a la Administración General del Estado y a las CC.AA., está privando a la planificación urbanística de su sentido transversal y horizontal, sumiéndola en

una suerte de suma inconexa de intereses de otros que difícilmente le permiten atender sus propias finalidades, entre ellas la ordenación general para todo un término municipal que resuelva las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios, que persiga la mejora de la calidad de vida y la cohesión social, que promueva una movilidad sostenible y la mejora de la eficiencia energética, que proteja el patrimonio cultural y arquitectónico y los suelos necesitados de preservación, que proteja el medio ambiente, y un largo etc.

Afortunadamente se ha superado ya el criterio constitucional que atribuía la solución simplista de los problemas generados por la colisión entre intereses sectoriales e intereses horizontales o globales mediante la fórmula del llamado “interés prevalente”: “El Estado no puede verse privado del ejercicio de una competencia exclusiva por la existencia de otra competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC 1/1982, de 28 de enero y 56/1986, de 13 de mayo), por lo que “[...] el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no [podrá interferir] el ejercicio de la competencia estatal ni [perturbarla]” (Sentencia 113/1983 y 77/1985, de 3 de julio). En relación con los conflictos entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, el interés supralocal será siempre prevalente frente al estrictamente local (Sentencia 170/1989, de 19 de octubre). La jurisprudencia posterior ha decidido realizar un análisis pormenorizado de las competencias e intereses públicos en presencia caso a caso y a exigir la resolución de los conflictos principalmente a través de los principios de coordinación y cooperación. Una buena muestra de ella es la STC 306/2000, de 12 diciembre (sobre conflictos de competencia en el ámbito territorial de los Picos de Europa), que declaró que: “La supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo

por ejemplo, o el de Vías Pecuarias, en relación con una sola de ellas, o incluso el más global informe de impacto de género, sobre el cual ya ha confirmado el propio Tribunal Supremo que su ausencia no significa que el Plan no establezca un resultado equilibrado y de igualdad entre hombres y mujeres, debiendo probarse tal resultado de otra manera, y no con la mera alusión a la ausencia del informe (STS 1750/2018, de 10 de diciembre). No se trata, por tanto, de informes –todos y cada uno de ellos– que atenten contra esa

visión del Plan como “un todo armónico que comporta una interconexión entre todas sus previsiones” (nueva construcción jurisprudencial), que está justificando las desproporcionadas consecuencias jurídicas de todos conocidas.

¹⁶ Entre los últimos que se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico destaca, por ejemplo, el de los lugares de la Memoria Histórica, regulado por la Ley Foral de Navarra 29/2018, de 26 de diciembre.

puede asegurarse mediante su atribución a un único titular; que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas”.

En este contexto, parece incontrovertible que los informes que tienden a asegurar una adecuada coordinación y cooperación entre diversos intereses públicos en el ámbito de la planificación urbanística, son un buen medio de carácter preventivo para evitar que, a posteriori, surjan problemas que sólo tengan solución al final, en sede judicial. Pero lo cierto es que la garantía a ultranza de estos intereses sectoriales se está consiguiendo a costa de un perjuicio desproporcionado para los intereses generales que persigue la planificación urbanística.

Tres son, fundamentalmente, los tipos de informes sectoriales con incidencia en el urbanismo: los preceptivos, los vinculantes y los determinantes. Una definición sencilla de cada uno de ellos puede extraerse acudiendo a las propias sentencias del Tribunal Constitucional (TC), que entienden que:

- Son informes preceptivos los que deben ser, necesariamente, solicitados por el planificador, porque así se deduce de la legislación sectorial correspondiente, que no tiene por qué denominarlos específicamente como “preceptivos”. Tienen como finalidad asegurar la competencia de alguna Administración Pública en procesos ajenos en principio a la misma y la omisión de este trámite o la ausencia del informe en el expediente, caso de ser emitido, provocará la nulidad de todo el procedimiento.
- Son informes vinculantes aquellos que obligan al órgano administrativo a resolver en el sentido informado y convierten, de facto, la aprobación final del plan urbanístico en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades como informes sectoriales de esta naturaleza existan, siendo esa concurrencia constitucionalmente admisible cuando cada una de ellas resuelva sobre asuntos de su propia competencia.
- Son informes determinantes aquellos informes preceptivos que, a juicio del órgano

competente, resultan imprescindibles para adoptar la decisión o resolución final del procedimiento. De acuerdo con el TRLSRU (artículo 22.3) los informes hidrológicos sobre la existencia de recursos hídricos, los de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre y los de carreteras y demás infraestructuras, acerca de su posible afección en relación con su capacidad de servicio, son, en todo caso, determinantes para el contenido de la memoria ambiental del Plan urbanístico correspondiente, que solo podrá disentir de ellos de forma motivada.

La problemática que suscitan estos informes, además de la ya comentada fragmentación de intereses diversos e incluso contradictorios entre sí, es enorme. Precisamente porque cada uno de ellos responde legítimamente a su interés público específico, no tienen por qué conectarse con los demás, ni reconocer otras soluciones que no sean las propias. Nada tendrá que ver el informe de carreteras con el de vías pecuarias, o el de ferrocarriles con el de agricultura. Muchos de ellos se emiten fuera del plazo establecido por su propia legislación, con consecuencias catastróficas para la tramitación de un Plan que ya de por sí es muy larga y compleja¹⁷; no es infrecuente que se exijan informes que no demanda de manera explícita ninguna regulación (no son, por tanto, preceptivos), o que dichos informes incluyan extremos que son ajenos a las competencias del órgano emisor y que, por tanto, podrían y deberían ser directamente ignorados en ese punto.

Por último, el “gran” problema proviene de la solución salomónica insatisfactoria que aportó el TC en relación con los informes vinculantes que hoy aparece ya positivizada en la Disposición Adicional segunda, 4 de la Ley 13/2003, de Concesión de la Obra Pública. De acuerdo con la misma los informes sectoriales del Estado deben emitirse en el plazo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán favorables, pero solo a los efectos de poder continuar un procedimiento que, en ningún caso, y aunque la Administración sectorial incumpla sine die su obligación de emitirlo, podrá afectar al dominio o a los servicios públicos estatales. La utilización de este concepto jurídico indeterminado ata de pies y manos al planificador urbanístico, que difícilmente podrá aventurar si su propuesta de

¹⁷ Cabe recordar que, de acuerdo con la mayoría de la legislación urbanística, conlleva un avance, tres aprobaciones (inicial, provisional y definitiva), dos procesos de información al público y alegaciones, decenas e incluso centenares de informes sectoriales (tanto estatales, como autonómicos) y,

por supuesto, una Evaluación Ambiental Estratégica. El plazo medio de revisión de un Plan general en España se sitúa en torno a los 7 años, aunque en muchas ocasiones este plazo se supera.

ordenación está afectando o no al dominio y a los servicios públicos estatales, si la Administración titular de los mismos no se pronuncia al respecto. En consecuencia, aunque la Ley lo permita, difícilmente se aventurará la Administración urbanística competente a otorgar la aprobación definitiva a cualquier Plan sin que todos y cada uno de los informes preceptivos y vinculantes, aunque sean extemporáneos, aparezcan en el expediente. No es de extrañar, por tanto, que estos procedimientos se extiendan a lo largo de muchos años, y que cuando el Plan finalmente se aprueba, la realidad a la que debe hacer frente, haya cambiado por completo.

2.6. La rigidez y burocratización excesiva de la Evaluación Ambiental Estratégica

La irrupción de la protección medioambiental en el urbanismo español, derivada de las exigencias contenidas en la Directiva Europea 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ha generado otro conocido trámite procedimental en el planeamiento urbanístico que, no por necesario y plenamente justificado, deja de provocar problemas. Parece como si, en España, fuera imposible diseñar procedimientos ágiles, flexibles y proporcionados que garanticen el adecuado equilibrio entre los distintos intereses afectados.

En primer lugar, debe destacarse que la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, no regula cómo se articulan sus contenidos con los propios de la normativa urbanística de las CC.AA., ya que únicamente exige el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para cualquier tipo de plan o programa. La pormenorización imprescindible viene de la mano de la citada legislación urbanística autonómica, de la que se pueden extraer, quizás, las dos determinaciones más relevantes:

Primera.- Los planes e instrumentos urbanísticos concretos (con las modificaciones que procedan) que estarán sometidos a dicha evaluación, distinguiendo además entre aquellos que se someten a evaluación ordinaria o simplificada, y los que no.

Segunda.- La determinación de los trámites específicos que conforman el “procedimiento” formal para realizar esta evaluación ambiental, respetando lógicamente lo dispuesto por la legislación estatal.

Pues bien, de acuerdo con la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, existen hasta 6 trámites administrativos diferentes para responder a las 3 exigencias que marca la Directiva, que consisten en establecer un proceso de cribado que permita determinar los planes o programas que se sujetarán a la evaluación y en garantizar que el órgano ambiental sea consultado, tanto en la fase de determinación del ámbito del informe, como en la de las alegaciones. Para garantizar tales fases, nuestra legislación básica reclama:

- 1) un trámite de solicitud de inicio,
- 2) unas consultas previas con la determinación del alcance del estudio ambiental,
- 3) la elaboración del propio estudio,
- 4) el desenvolvimiento de un período de información al público y de consultas a las Administraciones Públicas (AA.PP.) y a las personas interesadas,
- 5) el análisis técnico del expediente y, por último,
- 6) la Declaración ambiental estratégica.

A ello se une que el informe de la autoridad ambiental es, como tantos otros, preceptivo, determinante, e incluso vinculante en algunos de sus extremos, lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley, que establece la citada naturaleza preceptiva y determinante de manera expresa y del mecanismo previsto para la resolución de posibles discrepancias (que dirime el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la C.A. correspondiente), de acuerdo con el cual la declaración ambiental estratégica será vinculante respecto de aquellas cuestiones que no sean competencia del órgano proponente.

Interesa recordar que la Directiva europea no establece una prevalencia del interés ambiental sobre el interés público del plan urbanístico. Obliga a este último, como es lógico, a tener en cuenta la perspectiva ambiental desde el momento más inicial posible, pero ello no implica la prevalencia de uno sobre otro. Y tampoco demanda el establecimiento de un procedimiento concreto, sino únicamente la necesidad de cumplir unas fases o elementos determinados que, a su juicio, garantizarán que el interés medioambiental ha sido suficientemente tenido en cuenta. Con estas premisas no resulta difícil argumentar que, una vez más, la solución española a la transposición de esta Directiva es de las más complejas y burócratas que existen

entre todas aquéllas por las que se podría haber optado.

Un último problema añadido, nada desdeñable tampoco, lo producen los numerosos informes sectoriales a los que ya se ha hecho referencia en este artículo, que acompañarán al Plan y que deben ser incorporados al expediente antes de que la autoridad ambiental se pronuncie en relación con su propio informe, algo que extrema las dificultades de coordinación entre todos ellos. Lamentablemente el TC ha anulado (STC 53/2017, de 11 de mayo), por vicio de inconstitucionalidad (invadir las competencias exclusivas de las CC.AA.), los preceptos¹⁸, que, en aras de una mayor agilidad y acortamiento de los plazos, establecía la Ley 21/2013, para permitir que, de un lado, no se tuvieran que tener en cuenta los informes emitidos fuera del plazo legalmente establecido, y de otro, la posible utilización de un requerimiento del informe al superior jerárquico del órgano que estaba incumpliendo su misión. Puede el Estado, desde luego, dictar una tal legislación para sus propios informes, pero no para los autonómicos, entendiendo el Alto Tribunal que no son normas de índole puramente procedimental ni, por tanto, legislación básica que pueda quedar amparada en la competencia estatal del art. 149.18ª CE.

Toda la regulación señalada produce distorsiones indeseables, dado que el verdadero propósito de la evaluación ambiental estratégica es que se integren de manera adecuada las cuestiones medioambientales en el análisis de los planes urbanísticos, y esto no se logrará si toda la óptica medioambiental recae, exclusivamente, en el órgano medioambiental, siendo imprescindible que exista una buena articulación entre éste y el órgano sustantivo, desde el principio. Como suele ser habitual en nuestro derecho, la burocracia de los trámites termina obscureciendo las verdaderas prioridades.

2.7. La ausencia de una verdadera participación pública

Otro de los elementos clave que demandan las Agendas urbanas, y que tiene que ver con el objetivo de mejorar la gobernanza¹⁹ es

la participación ciudadana en todos aquellos procesos que diseñan y ordenan un determinado espacio urbano, entendido éste no sólo como espacio físico, o como un territorio con unos límites precisos, sino como una forma de agrupación social que comparte intereses y aspiraciones, que genera un espacio de convivencia y que garantiza una determinada calidad de vida o que, por el contrario, puede ponerla en grave riesgo.

En España, la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial y urbanística está plenamente garantizada desde un punto de vista legal. Es más, constituye legislación básica estatal (TRLRU) que vincula a la legislación autonómica, que deberá garantizar “El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas” (art. 4.2 c). No extraña, por tanto, que el artículo 5 (letra c) incluya entre los derechos reconocidos a los ciudadanos el de “Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”. Sendos derechos se complementan, además, con la necesaria publicidad de todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas (art. 25), incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que se suscriban, que deberá impulsarse por medios telemáticos y, por supuesto, con la acción pública, que permite a cualquier persona exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 62).

Esta regulación nuevamente “burocratizada” contrasta, por un lado, con la limitada conciencia ciudadana y la casi nula cultura participativa, y por otro, con el escaso interés real de las Administraciones, en muchos casos, por fomentarla. Las más de las veces por temor a aumentar aún más los larguísimos tiempos de tramitación de los Planes, si bien debe reconocerse que la

¹⁸ Se trata de los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo).

¹⁹ La buena Gobernanza se entiende en dichas Agendas como los procesos de toma de decisiones y de implementación transparentes, eficaces, que se alcanzan de forma

democrática con la participación de todos los interesados, que consumen unos recursos equilibrados en función de los objetivos perseguidos y que cuentan con la información necesaria, puesta a disposición de quiénes la puedan solicitar.

complejidad intrínseca de éstos y del urbanismo en general ha resultado ser una buena cómplice para dotar de opacidad a procedimientos en los que los intereses públicos y privados no siempre se entrecruzan de manera clara, transparente, ni adecuada. En tales condiciones, la participación ciudadana, más allá de la que pueda partir de asociaciones y organizaciones representativas de intereses, suele limitarse a la presentación de alegaciones que esconden un mero interés privado, y que, por tanto, difícilmente enriquecen el proceso participativo, ni configuran una auténtica participación en términos de “cultura ciudadana”.

La situación, lejos de mejorar, parece enquistada. En los últimos años no puede decirse que los diferentes intentos de generar esta cultura participativa hayan tenido un éxito reseñable. Algunas de las propuestas que se pusieron en marcha fueron entendidas por la ciudadanía como consultas electorales previas y, en consecuencia, las penalizaron. Fue el caso del referéndum relativo a la reforma de la Diagonal de Barcelona, en el año 2010, en el que el 79,8% de los participantes en la consulta popular votó en contra de la propuesta municipal, que sólo logró un 11,38% y que generó una importante crisis institucional²⁰. Otras, como la del barrio del Gamonal en contra de la decisión del Ayuntamiento de Burgos de realizar una importante inversión en la construcción de un bulevar en la ciudad, se convirtió en una revuelta social exportada a otras muchas ciudades españolas, que se saldó con decenas de detenidos, destrozos en el mobiliario urbano y cargas policiales. Más allá del debate acerca de la colisión entre esta “forma” de participación y el propio sistema democrático, estas revueltas demostraron que es más importante conseguir consensos que mayorías. Como última experiencia, el portal web puesto en marcha hace escasamente una década por el Ayuntamiento de Madrid, “Decide Madrid”, para fomentar la democracia participativa y transparente, sirviéndose de las tecnologías y de las prácticas colectivas, también fracasó. La entonces regidora municipal (Manuela Carmena) reconoció —en octubre de 2017— dicho fracaso cuando, tras poner en marcha una campaña de sensibilización para movilizar a los vecinos acerca de la remodelación de varias plazas de la ciudad (entre ellas la emblemática Plaza de España), sólo el 1% de los mismos participó.

Y eso que se trataba ya de la tercera consulta que se ponía en marcha a través de este mismo sistema cuyo éxito estaba y está contrastado en otros países europeos.

La tarea que queda por hacer es enorme. Se trata de sustituir, como ya avanzó el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español “el consenso reservado y organizado en torno a las operaciones urbanísticas, por un consenso amplio y transparente”. Para ello serán necesarios tres instrumentos:

1. El soporte de una adecuada y completa información.
2. La educación en los valores participativos, tanto para los ciudadanos, como para los técnicos y
3. La garantía de un proceso plenamente transparente.

En relación con la información se han dado pasos importantes. El Estado dispone de un Sistema de Información Urbana²¹ que contiene, a disposición del público en general, información sobre suelo y urbanismo que se puede obtener por medios electrónicos, y de un Observatorio de Vulnerabilidad Urbana que muestra mediante mapas, los ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, que precisan de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.²² Y más allá de las múltiples iniciativas autonómicas y municipales, cabe destacar la apuesta decidida de los Ayuntamientos por el “Gobierno Abierto”, sistema que marca un camino para promover las políticas de transparencia, para facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la participación de la ciudadanía y para reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos locales.

Siendo como es, muy importante, la información no es, sin embargo, suficiente, porque gran parte de esta es incomprensible para el ciudadano medio. Y si lo es por las propias características del ordenamiento urbanístico y de su sistema de planeamiento, son las AA.PP. las que tienen la obligación de convertir aquéllos en ideas, conceptos y lenguajes comprensibles. Deberían existir oficinas permanentes de información ciudadana, y también iniciativas de

²⁰ Información publicada por el Diario La Vanguardia el 17 de mayo de 2010. <https://www.lavanguardia.com/vida/20100516/53928946995/el-fracaso-de-la-consulta-de-la-diagonal-se-lleva-por-delante-al-primer-teniente-de-alcalde.html>

²¹ <https://www.mitma.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/sistema-de-informacion-urbana/sistema-de-informacion-urbana-siu>

²² <https://www.mitma.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>

impulso de la educación y la formación, tanto para los ciudadanos, como para los técnicos, en relación con la mejor forma de incentivar la participación activa en materia de urbanismo. Cursos de formación, Seminarios, Jornadas explicativas, Avances de planeamiento, Portales web y muchas actividades de estas características deberían sumarse ya a los procesos meramente formales de información al público, y deberían acompañar a cualquier proceso de elaboración del planeamiento. Los llamados “Avances” del planeamiento no deberían ser postestativos, sino obligatorios, exigiendo del Ayuntamiento mecanismos de información suficiente acerca de esa primera idea del plan. También se muestra útil el acompañamiento de expertos, mediadores o agentes profesionales, para ayudar a los ciudadanos a aprender de democracia deliberativa.

Por último, para que la participación sea real y efectiva, es decir, para que exista un verdadero diálogo entre la A.P. y los ciudadanos, deben arbitrarse fórmulas de transparencia y comunicación directa con ellos. Este objetivo es radicalmente opuesto a la opacidad que en muchas ocasiones acompaña a los procesos de planificación urbanística y busca fortalecer los mecanismos de colaboración público-privada y la coproducción de políticas públicas. Los sistemas de datos abiertos y, sobre todo, la rendición de cuentas de la actuación pública, tienen mucho que ver con la transparencia y esto también ha brillado por su ausencia durante décadas. Basta analizar los escasos sistemas de indicadores que existen para evaluar lo hecho en ejecución de un determinado plan urbanístico y, por supuesto, la debilidad de las reacciones administrativas en materia de disciplina. El sistema español se agota –literalmente– en los controles preventivos, y cae en la trampa de pensar que la calidad de todo este complejo conglomerado se basa en las exigencias exhaustivas y exasperantes de una legislación urbanística omnicompreensiva y del propio planeamiento urbanístico, sin que sea preciso ningún control ex post para garantizar la idoneidad de las decisiones adoptadas, e incluso la posible desviación respecto de estas.

3. Conclusión

Sostiene la Agenda Urbana Española en su Introducción que “Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también. De ahí que retos globales de todo tipo, sociales, medioambientales,

culturales, alimentarios y de salud, económicos y, por supuesto territoriales deban abordarse dentro de las ciudades y mediante estrategias de carácter integrado y holísticas”.

Recuerda también que “Los tradicionales mecanismos de intervención, tanto sobre la ciudad, como sobre el territorio, plantean limitaciones importantes y marcos que ya están ampliamente superados. La innovación permanente abre también nuevos espacios de oportunidad a nuevas maneras de entender la Ciudad y a nuevas formas de intervención sobre ella. Y será preciso aprovecharla”. Y afirma que “las políticas urbanas implementadas sobre la base [del modelo urbanístico tradicional] no sólo no permiten alcanzar los objetivos de sostenibilidad que embargan los compromisos internacionales que España ha ido asumiendo en los últimos años, sino que constituyen verdaderas amenazas frente a los mismos. Entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030; los que recoge la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam, respectivamente) y los reconocidos en la Cumbre del Clima, también conocida como Cumbre de París”.

Son muchos y variados los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico español (VAQUER CABALLERIA, 2018). Un planeamiento que amenaza sensiblemente su eficacia como instrumento de ordenación e impulso de los procesos de utilización del suelo y de transformación urbana. Resulta clave trabajar en los principales problemas que lo aquejan: falta de visión estratégica, excesiva vinculación con el derecho de propiedad, complejidad extrema, técnica y jurídica, rigidez ante cualquier proceso de adaptación, altísimo riesgo de anulación, continua mediatización por parte de los intereses sectoriales de otras Administraciones Públicas y una generosa regulación de la acción pública que ha demostrado proteger mucho mejor los intereses privados y partidistas que los intereses generales.

Solo contando con un planeamiento urbanístico actualizado, dotado de estabilidad y certeza, comprensible, flexible, participado y, en la medida de lo posible, simplificado, será posible avanzar en un modelo urbano sostenible de ordenación, transformación y uso del suelo capaz de responder a las necesidades sociales de cada momento, respetando el medio ambiente y contribuyendo al progreso social y económico.

Son muchos, por tanto, los elementos que deben incorporarse al sistema de planeamiento

urbanístico español para conseguir aquellos resultados. Este artículo los ha ido desgranando a la vez que reconocía las numerosas debilidades que lo aquejan. No se repetirán, por tanto, en estas conclusiones, en las que simplemente se resumen algunos de los que, adicionalmente, podrían resultar de interés y utilidad.

En primer lugar, resulta preciso dar el salto definitivo hacia la distinción entre planificación estratégica y planificación pormenorizada. No se habla aquí de Planes estructurales y de planes generales y de desarrollo. Personalmente, desde el punto de la agilización necesaria en los trámites, entiendo que vuelve a ser más de lo mismo. Se habla de llevar a la planificación estratégica el modelo de ciudad consensuado entre todos los agentes, en un proceso transversal e integrador, para el corto, medio y largo plazo. A través de dichas estrategias se pueden identificar todos los planes, proyectos, programas e incluso actuaciones concretas a poner en marcha en dichos horizontes temporales, con la distinción entre aquellos que precisen de una modificación del planeamiento preexistente de aquellos otros que podrían empezar a ejecutarse de inmediato. Su individualización en cuanto a la ejecución no eliminaría la visión de conjunto porque estará garantizada al ser elemento definitorio de la Estrategia, precisamente, la visión transversal e integrada en la consecución de objetivos ambiciosos de sostenibilidad.

En segundo lugar, también debe superarse la actual visión de la compatibilidad entre la planificación horizontal y la sectorial, basada casi exclusivamente en la dinámica de los informes preceptivos y vinculantes, que impiden generar la coherencia necesaria que se requiere a los instrumentos de ordenación. Las comisiones de coordinación que están poniendo en marcha varias Comunidades Autónomas están funcionando como mecanismos muy eficaces en cuanto a ahorros de tiempo consumidos, pero lo más relevante es que inician un camino necesario hacia la compatibilidad entre todos los informes sectoriales y entre todos ellos con la planificación horizontal del territorio. Pese a ello, mientras no se proceda a realizar los cambios legislativos necesarios el problema seguirá sin solucionarse.

En tercer lugar, es preciso seguir fomentando los mecanismos e instituciones jurídicas de colaboración público-privada y la coproducción de políticas públicas. El urbanismo español no puede entenderse sin ambos.

La garantía de procesos participativos abiertos a toda la ciudadanía con carácter previo al procedimiento formal de elaboración de los

instrumentos de ordenación urbanística es otra de las claves que permitirán su mejora. Y no puede tratarse de meras garantías formales establecidas en la legislación. Se trata de fomentar la participación en el diseño, en el seguimiento y en la propia evaluación de las políticas públicas por parte de todas las personas. La accesibilidad a la información y que ésta sea entendible por la ciudadanía requiere un cambio de mentalidad importante en el funcionamiento tradicional de los servicios territoriales y urbanísticos locales. Integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el proceso significa superar los trámites obligatorios de información al público y alegaciones. Es preciso buscar la corresponsabilidad en la adopción de las decisiones, fomentar el trabajo en red y la innovación social permanente. Para ello se consideran imprescindibles la creación de oficinas permanentes que faciliten información sobre la ciudad, su funcionamiento y su gestión, de forma que se genere un sentimiento de participación y de agente activo en la ciudad. Esta medida podría complementarse con el impulso de la figura de los “mediadores o “agentes” profesionales que, mediante la aportación de conocimientos específicos pueden facilitar dichas tareas.

Por último, hay problemas emergentes que no admiten demora. La respuesta desde el planeamiento al reto del aumento de las temperaturas y sus consecuencias y la reducción del consumo de energía y de agua, así como otras medidas para ser más eficientes energéticamente debe venir en primer término del planeamiento territorial y urbanístico y, por supuesto, de la edificación bioclimática y sostenible. Son instrumentos preventivos enormemente eficaces que deben adaptarse a estas nuevas necesidades con toda urgencia.

4. Bibliografía

- AGENDA URBANA ESPAÑOLA. 22 de febrero de 2020: <https://www.aue.gob.es/>
- AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA. Ámsterdam, 2016: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es#agenda-urbana-de-la-ue
- BASSOLS COMA, M. (2002): Francia. Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Vol. XXXIV (131) 2002. Pags. 85-127.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): La insostenible rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Vol. LI, Nº 201, otoño 2019: 451-466.

- DE LA CRUZ MERA, A. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Práctica urbanística*, Nº 164.
- _____. (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En J. CASTELAO RODRÍGUEZ & A. CRIADO SÁNCHEZ & J. JALVO MINGUEZ (Coords.) *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. El Consultor de los Ayuntamientos.
- _____. & MADURGA CHORNET, I. (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. LI, nº 199, primavera de 2019: 175-200.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2017): El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública* nº 203.
- GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J.L. (2000): El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (II). *RDU* nº 175, 13-16, Enero-Febrero 2000.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206): <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/86506>
- _____. (2020 a): Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(205), 613–642. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>
- _____. & DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E. (2019): Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(202), 835–846. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77739>
- Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Ministerio de Vivienda, Madrid, 2010: <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol>
- MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N., LUQUE VALDIVIA, J., & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. (2019a): Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(200), 375–392. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76738>
- _____. (2019b): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(201), 603–622. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77596>
- _____. (2019c): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento: Estudio Comparado. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(202), 799–822. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77737>
- MARTÍN REBOLLO, L. (2017): Prólogo. En G. ROGER FERNÁNDEZ *Manual práctico de gestión urbanística andaluza: innovaciones instrumentales en la ley de modificación 2/2012 de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Instituto andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2012.
- NOGUEIRA, J.M. (2005): El suelo y la vivienda, *Tribuna de la edición impresa del suplemento "Negocios" de El País*, 2 de octubre de 2005. <https://elpais.com/diario/2005/10/02/negocio.html>
- Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas. Quito (Ecuador), octubre de 2016: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>
- TOMASI DI LAMPEDUSA, G. (2019): *El Gatopardo*. Nueva edición revisada de G. LANZA TOMASI. Ed. Anagrama.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): La potestas diabólica: los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *12_Planur-e*, diciembre de 2018.

5. Listado de Acrónimos/Siglas

| | |
|----------|--|
| A.P.: | Administración Pública |
| AA.PP.: | Administraciones Públicas |
| C.A.: | Comunidad Autónoma |
| CC.AA.: | Comunidades Autónomas |
| CE: | Constitución Española |
| LS: | Ley del Suelo |
| ODS: | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONU: | Organización de Naciones Unidas |
| TC: | Tribunal Constitucional |
| TRLRSRU: | Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana |