

Inputs del desarrollo urbanístico sostenible en los instrumentos de planeamiento

Enrique Porto Rey

Introducción

Desarrollo sostenible

Tras el Informe Brundtland¹, en 1987 se acuñó la expresión “desarrollo sostenible” para calificar cómo deben ser los desarrollos que respetan el medio ambiente.

Probablemente, el éxito de la expresión, profusa e indiscriminadamente utilizada ahora, se debe en gran parte a la ambigüedad que encierran los términos “desarrollo” y “sostenible”, pues constituyen conceptos indeterminados que no especifican a qué tipo de actividad se refiere el desarrollo que ha de ser sostenible, si bien se supone que por el contexto en el que se produjo, se refiere a cualquier tipo de actividad que tenga relación con el medio ambiente.

En el Informe Brundtland se dice que con el desarrollo sostenible se trata de aprovechar los recursos para “**satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer el derecho de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.**”

Esta definición, o función originaria de la expresión parece un deseo teleológico pero no concreta ni su contenido ni el modo de llevarlo a efecto. En realidad es un principio general y abstracto que, posteriormente a su formulación, ha sido elaborado y en parte concretado como un mandato que exige racionalizar y optimizar las relaciones de las actividades humanas entre sí y con la naturaleza.

Siendo esto así, se quiere destacar la referencia a necesidades actuales y futuras, lo que si bien significa que las generaciones futuras han de poder satisfacer sus necesidades (pero sin una interpretación demasiado amplia

del término), también significa que la satisfacción actual lo ha de ser de las necesidades, esto es, de las cosas necesarias para la conservación de la vida y aumento de la calidad de vida pero evitando el despilfarro.

Sostenibilidad

Con el paso del tiempo, el original principio del desarrollo sostenible ha ido más allá de la referencia inicial al medio ambiente y derivó hacia la **sostenibilidad**, concepto más genérico pues comprende de forma integral todo tipo de actividades no tan solo en su dimensión medio-ambiental sino también en sus dimensiones económicas y sociales. En definitiva la calidad de la vida humana en la actualidad y en el futuro.

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg de 1994) invocó la **sostenibilidad** con el fin de conseguir la justicia social, la economía sostenible, la sostenibilidad ambiental... La sostenibilidad ambiental implica, además del medio ambiente, el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud humana, la calidad del aire, del agua y del suelo a unos niveles que sean suficientes para preservar para siempre la vida, la flora y la fauna y el bienestar de la humanidad. No es sostenible un desarrollo que provoque empobrecimiento, desigualdad o que cause daños ambientales.

Desarrollo urbanístico sostenible

Trasladada la expresión “desarrollo sostenible” al campo del urbanismo supone que los habitantes de las ciudades han de satisfacer sus necesidades actuales de desarrollo urbanístico, con respecto al medio ambiente, sin hipotecar las necesidades de desarrollo urbanístico de las futuras generaciones de la ciudad. La “sostenibilidad urbanística” supone añadirle

1. “**Nuestro futuro común**”, Informe de la Comisaría de la Unión Europea, coordinado por Gro Harlem Brundtland para la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, en el marco de las Naciones Unidas.

al desarrollo urbanístico con respecto al medio ambiente, los aspectos económicos y sociales del urbanismo. En realidad actualmente se tiende a equiparar ambos conceptos.

“El desarrollo urbanístico sostenible postula una calificación de los usos del suelo, y, por lo tanto, de las edificaciones, infraestructuras, instalaciones y actividades que de la misma se derivan, desde una perspectiva ambiental y de la sostenibilidad, especialmente en relación al consumo energético y al transporte, frente a la visión tradicional meramente economicista y arquitectónica”².

En definitiva **desarrollo urbanístico sostenible** o sostenibilidad urbanística es aquel desarrollo urbanístico ambiental, económico, social y culturalmente viable o lo que es lo mismo aquel crecimiento de la ciudad que utiliza de forma racional y adecuada el suelo, disminuye la necesidad de la movilidad, el consumo de energía... convirtiendo el desarrollo urbanístico en duradero o perdurable en el tiempo.

En el campo del planeamiento urbanístico, se utiliza la palabra **crecimiento**, en lugar de desarrollo por ser más concreta en el aspecto físico material. El desarrollo urbanístico además de los aspectos económicos, culturales diferenciales, socio políticos y cualitativos, que pueden no demandar suelo, conlleva **crecimiento** físico, ensanche de la ciudad, expansión en el territorio natural que la circunda, transformación de la naturaleza, inicialmente rústica del suelo, en una naturaleza urbana, en definitiva, hacer ciudad a costa del campo. La sostenibilidad en territorios regionales supone poner límites al crecimiento de forma que no exceda de la capacidad de los suelos afectados para seguir manteniendo su función.

Aquí aparece una contradicción en sus propios términos. El desarrollo urbanístico, si se refiere a la cultura, a los aspectos sociopolíticos, económi-

cos o a la calidad del medio ambiente, puede no ocupar el espacio físico y no tiene límites territoriales, pero el desarrollo urbanístico como crecimiento de la ciudad en un territorio limitado, exige la transformación del suelo rústico, que pierde así su función original y por tanto el crecimiento urbano indefinido es insostenible. Siempre habrá generaciones más o menos próximas en el tiempo que no podrán extender sus ciudades para dar satisfacción a sus necesidades de desarrollo material o crecimiento en los propios términos municipales, por tener agotado el suelo.

En un espacio físico limitado como es un término municipal o una comunidad autónoma, se puede hablar de satisfacer simplemente las carencias existentes o las necesidades de desarrollo vegetativo de la sociedad actual o la territorialización del fenómeno inmigratorio, pero es obvio que al tener un límite físico el territorio, todo desarrollo urbanístico actual, hipoteca la posibilidad de desarrollo de generaciones futuras más o menos lejanas a la presente. No se puede crecer indefinidamente.

Por ello el desarrollo urbanístico sostenible en su faceta de crecimiento ha de referirse a un plazo temporal de referencia, establecer un **horizonte de sostenibilidad** y tener lugar en espacios físico-territoriales amplios porque, por ejemplo, existen términos municipales (Cádiz, A Coruña, Madrid...) que, desde el punto de vista del desarrollo, considerado en su aspecto físico de crecimiento, ya no pueden desarrollarse ya que tienen agotado su territorio, y solamente podrán crecer hacia arriba o hacia abajo o su desarrollo ha de ser cualitativo más que cuantitativo.

Lo mismo le pasará a la Comunidad de Madrid en un futuro más o menos lejano, que tendrá que crecer por Castilla y León y Castilla La Mancha porque, con los criterios de protección actuales, hoy no le queda más que el 17% de su territorio para poder desarrollarse en superficie ocupable por la urbanización, según puede verse en la siguiente tabla.

Clasificación del suelo en la Comunidad de Madrid en el año 2006

Visto lo anterior, en urbanismo se puede entender, de forma más modesta que en su significado general, que **desarrollo urbanístico sostenible** se refiere a los aspectos medioambientales del urbanismo.

Mejor sería que en lugar de decir “desarrollo urbanístico sostenible” se dijera **desarrollo urbanístico ambientalmente viable**, desarrollo perdurable o desarrollo duradero y se entendiese como tal aquel crecimiento que utiliza de forma racional el suelo relacionándolo con el medio ambiente. Ese crecimiento conlleva que:

- el consumo de recursos hídricos y energéticos no supera la capacidad de la naturaleza para reproducirlos.

- el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos.
- la ocupación del suelo (el suelo, se reitera es un recurso limitado) ha de hacerse con fuertes densidades (superiores a 30 viv./ha.) para evitar la acción devoradora del suelo que conlleva el crecimiento urbano, retrasando así la expansión rápida en el territorio, abandonando los desarrollos de baja densidad (inferiores a 30 viv./ha.)
- la ciudad compacta y no dispersa en el territorio de forma que los ensanches de las ciudades sean accesibles mediante transportes públicos, contaminen lo menos posible el aire y el agua, produzcan la menor contaminación acústica y lumínica, y apliquen técnicas comprobadas de ahorro de recursos energéticos y de todo tipo.

Todo ello para conseguir la mejor calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

| | Ha | % | | |
|---|--|---------------|--------|-----|
| Suelo urbano | 68.965 | 8,60% | | |
| Suelo urbanizable sectorizado | 33.358 | 4,16% | | |
| Suelo de sistemas generales | 35.393 | 4,41% | | |
| Total del suelo urbano y urbanizable de las ciudades y villas actuales (inc. Sistemas generales) | 137.716 | 17,17% | | |
| Suelo no urbanizable protegido por la legislación sectorial | En suelo urbanizable no sectorizado | 64.981 | 8,10% | 46% |
| | En suelo no urbanizable protegido por planeamiento municipal | 306.161 | 38,17% | |
| Suelo no urbanizable protegido por planeamiento municipal | 152.933 | 19,07% | | |
| Total de suelo no urbanizable protegido | 524.075 | 65,34% | | |
| Total del posible suelo urbanizable restante | 140.314 | 17,49% | | |

2. Martín Bassols Coma, “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible” en AA.VV., *Derecho del Medio Ambiente y Administración local*, 2º ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2006, p. 678.

Si bien los nuevos ensanches de las ciudades deben hacerse en formas densas y compactas. El desarrollo urbanístico sostenible supone que en la ciudad histórica, el “casco” no debe densificarse, porque da su fisonomía, su carácter, en definitiva su identidad, a la ciudad, y contiene su memoria histórica. Ello exige defender los cascos históricos, mantener, en lo esencial, las calles existentes, las plazas, el viario, los espacios comunes y la edificación tradicional, sin perjuicio de las operaciones de rehabilitación a favor de la población residente. De ahí que la legislación urbanística contempla los Planes Especiales como medio de conservación y protección de este patrimonio histórico-artístico, cultural, urbanístico y arquitectónico.

El **desarrollo urbanístico sostenible en ámbitos supramunicipales** para el caso concreto de las Comunidades Autónomas como la de Madrid, que tiene mucha población (≈ 6.000.000 de habitantes) y poco territorio (≈ 8.000 Km²), el desarrollo urbanístico sostenible se puede entender como no despilfarrar el suelo que necesariamente el crecimiento físico de las ciudades consume, lo que supone que ha de hacerlo de forma que las funciones del territorio, entre otras la producción de bienes como el agua, el mantenimiento del aire limpio, el silencio evitando la contaminación acústica... puedan seguir existiendo.

Pero el desarrollo urbanístico sostenible o mejor el crecimiento urbanístico ambientalmente viable y duradero, no debe confundirse con la autarquía territorial en el sentido de que todo territorio tenga que ser autónomo en cuanto a que se considere insostenible su desarrollo si no es capaz de producir el agua, la energía y demás bienes de consumo dentro de su territorio administrativo.

La ciudad se ha caracterizado siempre por ser un espacio humanizado, por producir bienes culturales y prestar servicios y consumir más productos naturales, alimentos, agua..., que los que produce. La ciudad necesita del campo para poder subsistir. Es cierto que el crecimiento urbanístico no tan sólo transforma el suelo que ocupa, sino que se han de añadir entre otros los terrenos transformados para obtención de materiales como canteras y graveras, fábricas de cemento, etc, o los terrenos que se han de convertir en pantanos para conseguir reservas de agua, o los que se ocupan con vertederos, producción de energía eléctrica, nue-

vas redes públicas, infraestructuras de comunicación, etc. Pero estas infraestructuras no tienen que estar forzosamente dentro de las ciudades, pueden estar en el campo si son ambientalmente viables.

No parece que exista inconveniente en que la complementariedad interterritorial sea compatible con el desarrollo urbanístico sostenible, de tal forma que los límites del desarrollo hay que buscarlos a nivel global y no en espacios físico-administrativos reducidos. La solidaridad, el equilibrio y las complementariedades interterritoriales son fundamentales en este aspecto, pero su estudio cae fuera de los límites acotados de estas reflexiones introductorias, si bien conviene terminar esta introducción diciendo que ahora al desarrollo urbanístico sostenible a nivel regional se le exige disciplinaria y normativamente que sea también **equilibrado** entre los distintos municipios, ciudades y partes del territorio.

El desarrollo urbanístico sostenible en el ordenamiento

Normativa estatal de suelo

El artículo 45 de la Constitución Española se refiere a la existencia de un medio ambiente adecuado y a la defensa y restauración de este medio ambiente. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo regula el artículo 149.1.23^a que atribuye al Estado la competencia para formular la legislación básica sobre protección del medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección y de que el artículo 148.1.9^a atribuya a las Comunidades Autónomas la competencia de la gestión en materia de protección del medio ambiente.

La derogada LS98 establecía, en su artículo 19.1 que: *“Los propietarios de terrenos... Quedarán igualmente sujetos al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente”*, con lo que recogía el contenido del artículo 21.1 de la LS92.

Ahora la vigente Ley de Suelo estatal de 2008³ en el apartado II de su Exposición de Motivos dice que la evolución de los fundamentos de las leyes de Suelo se debe a la necesidad de:

- recoger el nuevo marco de referencia en la materia,
- crear un estatuto de los ciudadanos respecto del suelo, y
- establecer la normativa que garantice un desarrollo sostenible. También dice que hasta ahora el urbanismo español es la historia de un urbanismo desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad.

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

que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

En la LSo8 el desarrollo sostenible es uno de los principios que la informan. Su artículo 1 dice que tiene como objeto, entre otros *establecer las bases económicas y medio ambientales...* En su texto articulado las referencias al desarrollo sostenible son numerosas, empieza el artículo 2.1 diciendo que la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme el interés general y según el principio de **desarrollo sostenible...** Este principio va a ser el faro que ilumina el contenido de la LSo8 y que ha de informar las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas y por ende del planeamiento urbanístico.

La LSo8 no define el concepto desarrollo sostenible pero exige que en aras de su cumplimiento se satisfagan una serie de acciones que lo propicien.

En el número 2 del mismo artículo se dice que:

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

3. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante LSo8).

- c. Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

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

La LSo8 no se limita a enunciar el principio abstracto de desarrollo sostenible sino que concreta las acciones que lo satisfacen y dispone la necesidad de evaluación y posterior seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

En este sentido el artículo 15 rotulado como *“Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”* dice en su número 1 que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística han de someterse a **evaluación ambiental**.

El número 2 exige que el informe de sostenibilidad ambiental en la ordenación de actuaciones de urbanización ha de incluir un **mapa de riesgos naturales**, y el 3 exige que en la fase de consultas deberán recabarse al menos los **informes de las Administraciones**: hidrológica, costas, carreteras y demás infraestructuras afectadas.

El número 4 exige que uno de los documentos de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización ha de ser un **informe o memoria de sostenibilidad económica**, ponderando el impacto en las Haciendas Públicas afectadas y demostrar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

El apartado 5 del mismo artículo 15 exige el **seguimiento periódico de la sostenibilidad** (al menos la ambiental y la económica), mediante in-

formes que ha de controlar el órgano colegiado de gobierno conforme a la legislación autonómica.

Por último el número 6 exige que la legislación urbanística determine los casos en que una actuación produce un **impacto que obliga a la revisión de los planes** por trascender del concreto ámbito de la actuación en cuanto al medio ambiente. Hasta tanto las Comunidades Autónomas no determinen los casos, se aplica la Disposición Transitoria cuarta que dice:

Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad. Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

En el apartado 3 de este trabajo se desarrollan estos aspectos ahora enunciados.

Legislación autonómica: Andalucía

Debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que anuló gran parte de los artículos de la LS92, las comunidades autónomas han legislado sobre el suelo y urbanismo paulatinamente desde entonces. Se adelanta ya que las leyes más recientes, pese a ser anteriores a la LSo8, contienen mayores previsiones en esta materia que las antiguas e incluso suelen recoger la referencia al *desarrollo sostenible*⁴.

Andalucía

Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Pese a ser una ley cinco años anterior a la LSo7, al regular los fines específicos de la actividad urbanística se anticipa a LSo7 y dice:

“Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.”, y

“Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.” Artículo 3.1.a) y b)

En cuanto al objeto de la Ordenación Urbanística establece que:

“La incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica y asegurar la protección y mejora del paisaje”. Artículo 3.2.h)

A propósito del Plan de Sectorización señala que:

“Valorar la coherencia de sus determinaciones con las estrategias globales regionales y municipales para la utilización racional y sostenible del suelo”. Artículo 12.3.a)

Comentario general

En la mayoría de las leyes urbanísticas el desarrollo sostenible es un principio general que no se define.

La LSo8 estatal dispone que el urbanismo debe responder a los requerimientos del desarrollo sostenible. Gran parte de las leyes urbanísticas en

lugar de desarrollar y concretar los requerimientos urbanísticos que satisfagan el desarrollo sostenible establecen la necesidad de que la acción urbanística cumpla con el principio de desarrollo sostenible, delegando en la discrecionalidad del planeamiento, la interpretación, desarrollo y concreción del principio.

El cumplimiento de la sostenibilidad se ha creado como un axioma que no necesita justificación por evidente y obvio. Toda actividad ha de ser sostenible, el desarrollo, el urbanismo, la economía, la arquitectura, la demografía, la política,... La politización del término lo ha convertido en una especie de Bálsamo de Fierabrás que todo lo cura y lo que es peor, su invocación sirve para no tener que justifica ni motivar la denegación o los inconvenientes de ciertas iniciativas y actuaciones.

Incidencia del desarrollo urbanístico sostenible de la LSo8 en la ordenación estructurante del planeamiento general

Ya se ha visto que la LSo8 considera el suelo con un recurso (más que como un bien), subordina su aprovechamiento al interés general y asume el principio de desarrollo sostenible.

Pero además de abogar por el cumplimiento del principio de desarrollo urbanístico sostenible en general, en su articulado se exige el sometimiento a algunas prescripciones que lo concretan:

Esquema sintético de la incidencia de desarrollo sostenible de la LSo8 en el planeamiento.

A continuación se estudian aquellos aspectos que inciden más directamente en el planeamiento urbanístico.

4. No se transcriben las referencias a todas las leyes autonómicas por exceder del cometido de este trabajo.

| Principio | Cumplimiento del principio por las políticas urbanísticas | Modo de cumplir: Armonización de una serie de requerimientos legales |
|---------------------------------|---|--|
| Desarrollo sostenible Art. 1 | Propiciar el uso racional de los recursos naturales Art. 2.2 | <ul style="list-style-type: none"> • Economía • Empleo • Cohesión social • Igualdad de trato de hombres y mujeres • Salud y seguridad • Protección del medio ambiente |
| | Conseguir los siguientes fines Art. 2.2 | <ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, protección de la natura y de la cultura • Protección adecuada a su carácter, del medio rural y preservación del suelo no necesario o inadecuado para el desarrollo urbano • Ocupación eficiente del suelo que se transforme |
| | Conseguir los siguientes medios | <ul style="list-style-type: none"> • Información y participación pública y de entidades representativas. Art. 3.2 C; 11.1 y 2 • Criterios básicos de utilización del suelo. Art. 10.1.C <ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad universal - Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres - Movilidad - Eficiencia energética - Garantía de suministro de agua - Prevención de riesgos naturales y accidentes graves - Prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para salud y el medio ambiente. • Reglas de configuración del suelo rural. Art. 12.2 • Evaluación ambiental (estratégica) de planes y programas urbanísticos. Art 15 |

Impone el modelo urbanístico de la ciudad compacta

De hecho las ciudades mediterránea y continental suelen ser compactas frente a la ciudad anglosajona que suele ser dispersa.

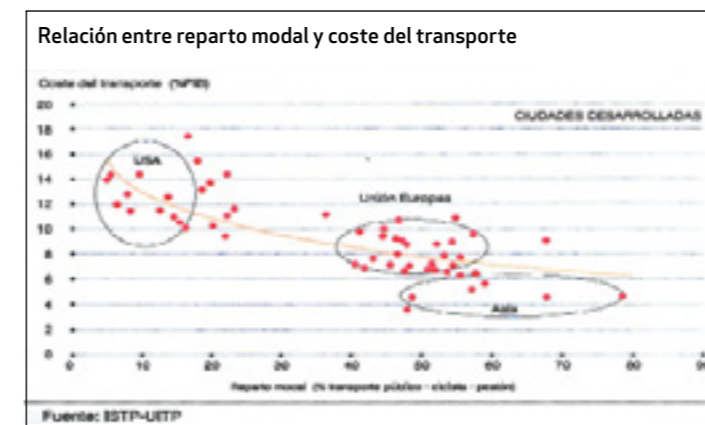
La LSo8, pese a decir que es una ley urbanística en su Exposición de Motivos II – 5º párrafo: “No es esta una ley urbanística...”, reconoce que

“a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística”, y dice que “*prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente un concreto modelo urbanístico...*” y dispone a continuación que parece claro que “el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo

sostenible...” (EM II, último párrafo) e identifica el desarrollo sostenible con lo que dijo la Unión Europea en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano por lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa que la considera desordenada por producir:

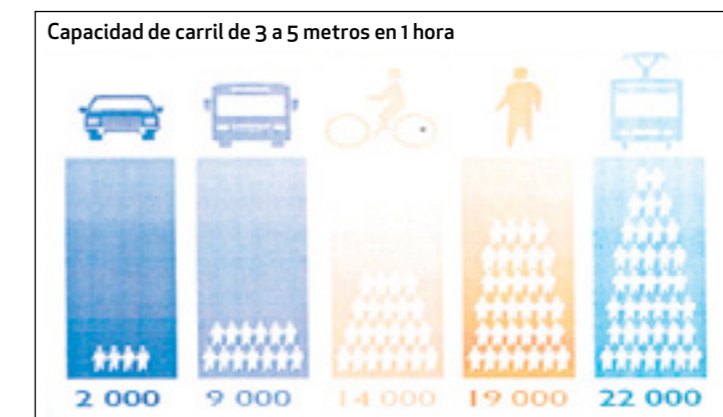
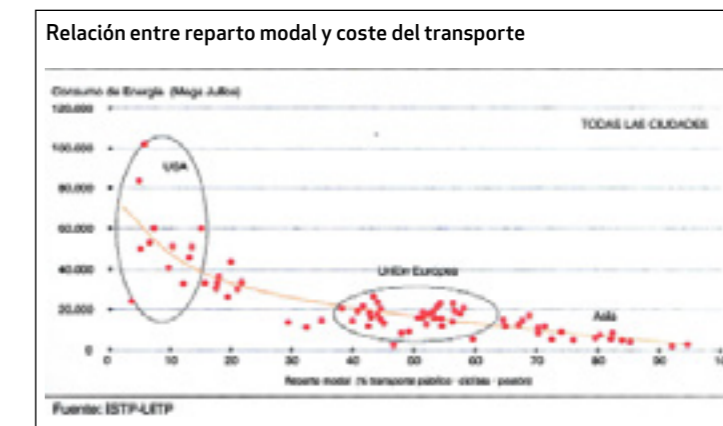
- Impacto ambiental
- Segregación social
- Ineficiencia económica por los elevados costes
 - energéticos
 - de construcción
 - mantenimiento de infraestructuras y
 - de prestación de los servicios públicos

El modelo compacto que impone supone que los crecimientos de la ciudad han de ser en mancha de aceite sin crear nuevos núcleos de población en el suelo rural.



La densidad es un elemento estructurante importante, y aunque la LSo8 no lo recoge como lo hace la Ley Vasca (impone una edificabilidad mínima de 0,4 m²e/m²s), es cierto que existen diversos estudios y autores

que consideran que las densidades bajas de menos de 30 viviendas por hectárea y densidades fuertes de más de 100 viviendas por hectárea son menos eficientes y sostenibles que las densidades de 60 a 80 viv/ha y que el coste del transporte en el urbanismo disperso es mucho mayor que el urbanismo compacto y es cierto que la eficiencia energética del urbanismo compacto es mucho mayor que el urbanismo disperso. Y que el transporte público es más eficiente que el privado en cuanto a la ocupación del espacio público.



Exige clasificar como suelo urbanizable el estrictamente necesario

Pese a que aceptar el Modelo de ciudad compacta es una decisión de carácter urbanístico y pese a que la LSo8 prescinde de utilizar la clasificación urbanística del suelo, por ser una técnica urbanística, exige que las leyes urbanísticas autonómicas definan de forma restrictiva y responsable el suelo transformable (urbanizable) para atender las necesidades económicas y que el planeamiento urbanístico clasifique como suelo urbanizable “*el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen y preservar de la urbanización al resto del suelo rural*” (Artículo 10.1.a) LSo8) y este suelo necesario por el principio de sostenibilidad ha de estar situado en el entorno o colindante con el núcleo existente, por economía del crecimiento.

En efecto, el artículo 10 que lleva por título “*criterios básicos de utilización del suelo*” dice en su primer párrafo que para hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible, así como los derechos y deberes de los ciudadanos, de la iniciativa privada y de los propietarios, respecto al suelo, las Administraciones Públicas deberán:

“a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.”

Podría pensarse que la expresión “suelo preciso” no es limitativa, pues clasificando más suelo que el preciso también se satisfacen las necesidades previstas, pero integrándola en el contexto general de la Ley no parece ser esta la idea del legislador, por eso el texto de la Ley debería referirse a que el planeamiento no debe clasificar como urbanizable, más suelo que el preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen.

Este precepto es diametralmente opuesto a las medidas liberalizadoras del suelo de la LS98 entre las que se encontraba la no transformación

del suelo protegido, preservado e inadecuado para el desarrollo urbano, disponiendo el suelo urbanizable como residual. La LSo8 retorna y radicaliza las técnicas legales de clasificación del suelo urbanizable de las LS76 y LS92 que limitaban el suelo urbanizable programado al cumplimiento de las necesidades derivadas de la proyección, dimensiones y características del desarrollo previsible en un tiempo determinado, pero también permitían la clasificación del suelo urbanizable en la categoría de no programado, para satisfacer necesidades no previstas. Ahora no permite más que la clasificación del suelo urbanizable preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, técnica que ya había fracasado en el intento de abaratar el suelo urbanizable, por crear situaciones monopolistas que corresponden a una economía de simple satisfacción de la demanda prevista.

Quizá el legislador está pensando que esto no es así, porque supone que en toda España se va a imponer el agente urbanizador que evitará las situaciones monopolísticas de propiedad y de posibilidad de transformación del suelo, pero el agente urbanizador es un sistema de ejecución del planeamiento cuya regulación corresponde a las leyes urbanísticas y pueden no contemplarlo como ha hecho la Comunidad de Madrid, que en el artículo 17 de su Ley 3/2007, de 26 de julio, ha suprimido la figura del agente urbanizador (urbanizador no propietario) en la vigente LSCM 9/01.

El apartado a) del artículo 10.1 de la LSo8 impone a las Administraciones Públicas los siguientes deberes, que se han de cumplir en el planeamiento general:

- clasificar como suelo urbanizable, el que satisface necesidades justificadas con el fin de impedir la especulación del suelo. Se puede pensar que la necesidad tiene que limitarse a un periodo de tiempo determinado y no indefinido.
- preservar de la urbanización el resto del suelo que no esté urbanizado ni clasificado como urbanizable por el Plan.

Estos deberes traen una serie de consecuencias prácticas para los Planes que se pueden resumir en las siguientes:

- Los planes de ordenación territorial y urbanística habrán de **justificar** de forma expresa y en razón de necesidades reales existentes previstas, la **atribución** de un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de **suelo urbanizado**. Ello implica la obligatoriedad de hacer constar en todos los planes, la justificación expresa de la clasificación y la cuantificación del suelo urbanizable basada en necesidades previstas, en plazos de tiempos determinados, de todos los terrenos cuya transformación se prevea.
- La clasificación del suelo urbanizable de forma estricta y justificada en el tiempo, puede llegar a **cuestionar la existencia de la categoría del suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado**, por cuanto en este suelo está prevista su transformación de forma intemporal. El suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado residual proveniente de la LS98, contenido en el planeamiento general en tramitación en el momento de la vigencia de la LSo8, normalmente no tendrá justificada su necesidad por su carácter residual, porque si la tuviera, el propio Plan lo delimitaría o sectorizaría. Esto lleva a las Comunidades Autónomas a cuestionar la posibilidad de aprobar definitivamente instrumentos de ordenación territorial y urbanística que incorporen suelos urbanizables no sectorizados, si no justifican su necesidad, dado que, por su propia naturaleza, la urbanización queda postergada sine die.
- Se restaura como **clase de suelo residual, el suelo rural**, pues el que no está urbanizado⁵ (delimitación reglada) es rural.

Criterios básicos de utilización del suelo: accesibilidad universal, igualdad de trato y de oportunidades, prevención de riesgos naturales y de accidentes graves (artículo 10.1.c)

Para hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible, entre otros, el artículo 10 de la LSo8 exige a las Administraciones Públicas en general

y en particular a las competentes en materia de Ordenación territorial y urbanística, que se deben cumplir una serie de preceptos de carácter urbanístico, que relaciona.

Dice el artículo 10.1 *Criterios básicos de utilización del suelo*, en su número 1 aptdo c):

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

El autor de este trabajo, como planificador, no alcanza a apreciar como una ordenación de usos del suelo puede incidir en la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

En cuanto a que en los usos del suelo, que establezca la ordenación urbanística, se atienda a los principios de accesibilidad universal, de movilidad,... son, en general, la extrapolación a la ordenación urbanística, de las exigencias básicas establecidas en el vigente Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006, de 17 de marzo) aplicables en los proyectos de edificación.

Publicidad y eficacia de la gestión pública (artículo 11)

El plazo de las informaciones públicas, incluso para los convenios, no será inferior al mínimo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común (artículo 11.1)

5. Se encuentra en situación básica de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (artículo 12.3 LSo8).

El artículo 11 *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística*, dice en su núm. 1:

“1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.”

En este apartado, la LSo8 pretende unificar los plazos mínimos de las informaciones públicas establecidos en distintas normas, a fin de aumentar las garantías para los ciudadanos incorporando a la Ley de Suelo, la práctica habitual de las Corporaciones locales de acudir a los plazos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común. En realidad el precepto tiene poca afección en la tramitación del planeamiento y en los instrumentos de ejecución porque casi todos los plazos de información pública de los instrumentos de planeamiento y ejecución igualan o superan el mínimo de 20 días. Tan sólo, en muy pocas Leyes urbanísticas, los estudios de detalle, proyectos de urbanización y delimitación de polígonos, unidades de ejecución o de actuación establecen 15 días en lugar de 20 que es el plazo mínimo de la legislación del procedimiento administrativo común.

En cuanto a la forma de la publicación nada aporta porque remite a las Leyes vigentes por lo que por obvio era innecesario decirlo.

Por otra parte el mandato imperativo de publicidad de los convenios antes de su aprobación ya es preceptivo en casi todas las leyes autonómicas.

b. En las informaciones públicas de los planes o de sus modificaciones se debe incluir un resumen ejecutivo con la situación y alcance de la

alteración de la ordenación vigente y, en su caso, los ámbitos de la suspensión de la ordenación o licencias y la duración (artículo 11.2)

El artículo 11 *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística*, dice en su número 2:

“2. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

a. Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b. En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.”

El precepto se refiere a la tramitación y aprobación de cualquier tipo de instrumento de ordenación que se exponga al público, sea de planeamiento general, de desarrollo, o de sus modificaciones.

No es muy afortunada la expresión “*resumen ejecutivo*” pues en realidad por el contenido que el artículo le exige no es un resumen del Plan, sino un simple documento que resume partes determinadas del Plan y puede estar incluido entre los documentos del expediente que se somete a información pública, sin formar parte del Plan. El calificativo de “*ejecutivo*” tampoco parece acertado puesto que no tiene función ejecutiva. No se ejecuta sino que aclara y sintetiza tan sólo las propuestas de alteración de la ordenación vigente y los ámbitos territoriales en los que se suspenden licencias y ordenaciones.

El precepto legal no establece que el resumen ejecutivo tenga carácter vinculante pero como es la simple transcripción de una parte de las determinaciones normativas del Plan, indirectamente sus determinaciones vinculan por ser un resumen de un documento vinculante, si bien, en el supuesto de discrepancia con las determinaciones del Plan, por el carácter genuino de este, prevalece el Plan sobre el resumen.

La letra a) lo que exige es en realidad un plano en el que se han de delimitar gráficamente (no exige la georeferenciación) los ámbitos territoriales en los que se modifique la ordenación vigente y en el que exponga el alcance de la alteración. La exigencia introduce transparencia en el procedimiento de aprobación del planeamiento al facilitar la localización y comprensión del contenido de los cambios, a los ciudadanos, en general. También facilita la realización del informe del Plan que han de hacer los técnicos de las Administraciones y la comprensión de los órganos que lo aprueban.

En la letra b) se legaliza lo que ya había enseñado la jurisprudencia habida en las Leyes del Suelo anteriores.

Evaluación y seguimiento del desarrollo urbano, artículo 15

Las evaluaciones ambiental y de impacto ambiental (artículo 15.1)

Dice el artículo 15.1:

1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en éste artículo, sin perjuicio de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.

La primera parte del párrafo reitera lo que ya dice la Ley 9/2006 de 28 de abril, en cuyo artículo 3.2 exige la evaluación ambiental a aquellos programas y planes urbanísticos y sus modificaciones, siempre que sirvan de base para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental. El artículo 3 en sus números 3 y 4 añade la obligatoriedad de que otros planes y programas, aunque no sirvan de base para el desarrollo de proyectos sometidos a impacto ambiental, se sometan a evaluación ambiental cuando puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente si así lo aprecia la Consejería de Medio

Ambiente correspondiente, que ha de aplicar los criterios establecidos en Anexo II de la Ley 9/2006.

Quizá no está de más recordar que la **Evaluación Ambiental** de planes o programas también conocida como Evaluación Estratégica, consiste en poner en evidencia los eventuales efectos de todo tipo directos, indirectos y acumulables sobre el medio ambiente de las distintas alternativas de ordenación o de actuación que proyecta un Plan o Programa y sirve de ayuda a la toma de decisiones en el proceso de su redacción, siempre antes de su aprobación definitiva y conversión consiguiente en norma jurídica que crea derechos y deberes.

El esquema del proceso de implantación e incorporación de la Evaluación Ambiental de planes y programas es el siguiente:

Europa aprobó la Directiva 2001/42 de 27 de junio de 2001 en la que da un plazo de tiempo para que los países la transpongan.

España superó el plazo y la transpone con la Ley 9/2006, de 28 de abril.

El proceso de Evaluación Ambiental está compuesto de:

- Informe de sostenibilidad ambiental.
- Trámite de consultas a diversas Administraciones y organismos públicos y privados y al menos el de las Administraciones hidrológica, costas, carreteras y otras infraestructuras.
- Memoria ambiental en la que se refleja el análisis que hace el promotor del Plan o Programa y la Administración correspondiente sobre el informe de sostenibilidad ambiental y el resultado de las consultas.
- Propuesta de Plan o Programa que tome en consideración el informe de sostenibilidad Ambiental, las alegaciones de las consultas y la Memoria Ambiental.
- Envío del Plan o Programa aprobado y un resumen de cómo ha incidido la evaluación a los órganos ambientales, Administraciones afectadas, personas que hayan alegado, Estados de la U.E. consultados.

La evaluación de **Impacto Ambiental** es un instrumento de control preventivo a la ejecución de proyectos de obras, actividades e instalaciones, de los eventuales efectos que sobre el medio ambiente, puede llegar a tener individualmente cada uno de los proyectos de obras, actividades e instalaciones que figuran en una lista normativa.

El proceso de regulación de la evaluación del impacto ambiental es el siguiente:

Europa aprobó la Directiva 337/1985 de 27 de julio, modificada varias veces posteriormente.

España promulgó el RDL 1302/1986, de 28 de junio y el Reglamento RD 1131/88, de 30 de septiembre ambos modificados varias veces.

El informe de sostenibilidad ambiental debe incluir un mapa de riesgos naturales (artículo 15.2)

El apartado 2 del artículo 15 dice:

2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

El **Informe de sostenibilidad ambiental** forma parte del proceso de Evaluación Ambiental como ya se dijo.

Con la exigencia del mapa de riesgos se complementa para los instrumentos de ordenación urbanística, el contenido del informe de sostenibilidad ambiental, recogido en el Anexo I de la citada Ley 9/2006, de 28 de abril.

Los posibles riesgos naturales suelen ser: terremotos, volcanes, inundaciones, avenidas, incendios, corrimientos o deslizamientos de tierras, desprendimientos, erosión del suelo,... El mapa de riesgos naturales ya

formaba parte de la Información Urbanística del Planeamiento General y cuando se redactaba un Plan ya se tenían en cuenta los terrenos con riesgo para clasificar el suelo como no urbanizable. Formaba parte de la lógica disciplinar. Ahora con su exigencia formal se garantiza su efectividad.

Los informes: hidrológicos, de costas, de carreteras y demás infraestructuras, son determinantes para el contenido de la memoria ambiental y esta solo podrá disentir motivadamente (artículo 15.3)

Dice el número 3 del artículo 15 *Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*:

3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización⁶, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:
 - a. El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
 - b. El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
 - c. Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.
 Los informes a que se refiere este apartado serán *determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.*

Los informes a los que se refiere el artículo 15.3 ya son obligatorios y vinculantes, en el ámbito de su competencia, para el planeamiento urbanístico, por imperativo de las propias Leyes sectoriales. El precepto ahora

obliga a que su contenido sea **determinante**, para la memoria ambiental, *“que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”*.

Determinante es un concepto jurídico indeterminado. *“Determinar”*, en lenguaje usual es *“fijar los términos de una cosa”* lo que indujo a algún comentarista de la Ley o sostener que para el planeamiento los informes son vinculantes y para el contenido de la Memoria Ambiental son *“cuasi vinculantes”*.

Los planes han de incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica (artículo 15.4)

Afección en el período general

El artículo 15 *Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*, dice en su número 4:

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.”

El ámbito de aplicación es el planeamiento urbanístico, incluidas revisiones, adaptaciones y modificaciones, si afecta a suelos urbano y urbanizable.

La exigencia del informe o memoria de sostenibilidad económica del planeamiento supone completar y ampliar el tradicional Estudio económico-financiero del planeamiento general y la Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización del planeamiento de desarrollo.

Ahora se añade:

- la necesidad de prever la sostenibilidad económica para las Administraciones y particulares en general.
- En particular la necesidad de estudiar el impacto de la actuación en las Haciendas de las Administraciones públicas afectadas por la ejecución del instrumento de ordenación y la puesta en carga y mantenimiento de las nuevas infraestructuras y también la prestación de los nuevos servicios, en aras de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.
- Prueba de la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

El **impacto de la actuación en la hacienda pública municipal** puede analizarse mediante la descomposición en:

Gastos de mantenimiento y prestación de los servicios resultantes e ingresos ordinarios provisionales.

Ponderación de los gastos del presupuesto municipal

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local deberá tenerse en cuenta los siguientes servicios mínimos municipales a atender con el presupuesto de gastos:

- Alumbrado público
- Recogida de residuos
- Tratamiento de residuos
- Limpieza viaria
- Pavimentación de las vías públicas
- Control de alimentos y bebidas
- Zonas verdes y parques públicos
- Bibliotecas públicas
- Seguridad
- Ordenación del tráfico
- Protección civil

6. Véase el cuadro-esquema del punto 2.5

- Prestación de servicios sociales
- Prevención y extinción de incendios
- Instalaciones deportivas
- Transporte colectivo urbano de viajeros
- Protección del medio ambiente

Otros Servicios del Presupuesto Municipal:

- Mantenimiento y conservación de Colegios Públicos
- Mantenimiento y conservación de Edificios Municipales
- Centros de Equipamientos de Mayores
- Centros Culturales y Juventud
- Escuelas Infantiles...

Otros Gastos. Ponderación de Gastos Operativos y de Estructura:

- Órganos de Gobierno, Dirección y Gestión Administrativa, Intervención, Contabilidad, Tesorería, Gestión Tributaria...

Ponderación de los ingresos del presupuesto municipal

Impuestos directos

- Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica
- Impuesto sobre el incremento de valor terrenos
- Impuesto sobre actividades económicas

Impuestos indirectos

- Impuesto sobre el valor añadido
- Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras
- Impuestos especiales

Transferencias

- Transferencias del Estado. Fondo complementario de financiación
- Transferencias de la Comunidad Autónoma

Tasas y precios públicos

- Tasas (Gestión de residuos, empresas explotadoras de servicios...)
- Contribuciones especiales
- Otros ingresos y precios públicos

Afección directa en el periodo transitorio

En aras de la aplicación inmediata de la sostenibilidad y para poder aplicar lo dispuesto en el artículo 15 *Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano* en su número 4, la Disposición Transitoria cuarta (LS08) establece:

“Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”.

Supone esta Disposición Transitoria que cuando una Ley urbanística vigente no prevea los casos en los que el impacto de una actuación de urbanización, (de nueva urbanización, planes parciales, etc. o de reforma o renovación de la urbanización, planes de reforma interior, artículo 14) y no se adapte a la Ley de Suelo antes del día 1 de julio de 2008 estableciendo en que casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a revisar el planeamiento que la legitima, la LS08 obliga a la revisión del planeamiento general, cuando la actuación suponga, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio.

Ya se ha visto que el artículo 10.a) no permite clasificar como urbanizable más suelo que el preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen.

Ahora esta Disposición Transitoria trata de dejar sin efectividad, en aras de la sostenibilidad, el planeamiento general de municipios medios y pequeños adaptados a la LS98 y que cumpliendo por tanto con lo dispuesto en ella, dispongan de un suelo urbanizable extenso, y pretendan desarrollar una superficie de suelo que supere la quinta parte del actual suelo urbanizado o suponga aumentar la población actual en un 20 por ciento.

Esta Disposición Transitoria afectará fundamentalmente a los municipios pequeños que estén en el área de influencia de una gran ciudad, en época de gran demanda de vivienda o de suelo, puesto que son estos los que su desarrollo no satisface tan solo el crecimiento vegetativo de su población, sino que trata de satisfacer, la demanda insatisfecha o el régimen carencial de la gran ciudad y la inmigración característica de estos últimos años.

El seguimiento periódico de al menos la sostenibilidad ambiental y económica en la actividad de ejecución

El número 5 del artículo 15 dispone:

“5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos”.

Algunas recomendaciones prácticas que coadyuvan a la sostenibilidad

a. El modelo de ciudad

- La ciudad sostenible conviene que presente:
- Modelo de ciudad compacta y densa.
- Modelo de ciudad intercultural-intergeneracional, que no promueva la segregación residencial.
- Modelo de tratamiento del espacio público, atendiendo especialmente a los lugares de encuentro, a las fachadas de los edificios, al control de visualizaciones y del paisaje urbano, potenciando espacios culturales en los espacios públicos.
- Modelo de movilidad que potencie los desplazamientos a pie, en bicicleta y transporte público.
- Modelo ecológico de energías alternativas: solar (tanto colectores como cédulas fotovoltaicas), eólica, etc.
- Modelo ecológico en cuanto a tratamiento de materiales no contaminantes y materiales reciclables.

b. Relación de aspectos ambientales relevantes

El planeamiento general conviene que relacione y describa los **aspectos ambientales** relevantes tales como: vegetación y usos del suelo, fauna, inventario de hábitats y espacios naturales, fragilidad visual del paisaje, hidrología e hidrogeología, caracterización de los suelos a ocupar, patrimonios natural y cultural, vías pecuarias, costas marítimas, estudio acústico de emisiones e inmisiones, en su caso Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS). Lugares de Interés Comunitario (LICs), Parques Nacionales o Regionales.

c. Cauces de ríos y arroyos

Es conveniente que el planeamiento general, siempre que sea posible, **mantenga los cauces de ríos y arroyos existentes** de la manera más natural posible, a cielo abierto y evitando cualquier tipo de canalización o regularización del trazado que intente convertir el río en un canal.

Conviene proceder al deslinde de la zona del dominio público hidráulico así como la zona de servidumbre, realizando su apeo o deslinde con el fin de preservarlo como área diferenciada, limitando el movimiento de tierras en el dominio público y su zona de servidumbre y preservando y potenciando la vegetación existente.

La Ley de Aguas⁷ dice que los terrenos que lindan con los cauces están sujetos en toda su extensión longitudinal a una zona de servidumbre de 5 metros de anchura para uso público, aunque puede ser de titularidad privada. La existencia de estas zonas únicamente significa que en ella se condiciona el uso del suelo y las actividades que se desarrollen.

En general toda actuación que se proyecte en el dominio público hidráulico y en particular las obras de paso sobre cauces debe contar con la autorización del Organismo de Cuenca (Artículo 4 del RDPH)⁸ al igual que toda actuación que se proyecte en la zona de policía (100 m medidos perpendicularmente a la línea de deslinde del dominio público hidráulico a partir del cauce, artículo 9 RDPH).

En el suelo urbanizable una vez delimitada la zona del dominio público hidráulico, hay que analizar la incidencia de las avenidas extraordinarias previsible para periodo de retorno de 500 años que se puedan producir en el cauce y ver si existe alguna zona inundable⁹, con el fin de no asignarle usos incompatibles.

d. Vías pecuarias

El planeamiento general, siempre que se pueda, ha de **preservar las vías pecuarias** existentes en el ámbito de actuación, respetando su carácter y la titularidad pública y tratarlas como áreas paisajísticas diferenciadas.

En el supuesto de que no esté deslindada, la vía pecuaria, (por seguridad jurídica y con carácter previo a la aprobación del planeamiento de desarrollo), debe procederse al deslinde y amojonamiento de la vía pecuaria.

Es conveniente que la superficie ocupada por la vía pecuaria tenga un tratamiento diferenciado del resto del ámbito, y para ello:

1. No se debe utilizar la doble afectación pecuaria-automovilística y en donde exista, conviene el desdoblamiento.
2. Las vías pecuarias no deben presentar solución de continuidad alguna desde su origen hasta su destino.
3. Se pueden utilizar pavimentos terrizos, permeables y adecuados para la estancia y el recorrido ganadero y que sean compatibles con el tránsito de personas.
4. El diseño ha de garantizar la continuidad de estos corredores pecuarios en los cruces con los nuevos y existentes viales.
5. Estas superficies no tendrán como usos compatibles los de aparcamiento y acceso rodado a parcelas de uso privado laterales¹⁰.

e. Costas marítimas

En el litoral consolidado por la urbanización conviene según las buenas prácticas siguientes:

- Rehabilitación del suelo urbano consolidado litoral de forma que se reduzca la presión urbanística que está sometido.
- Mejora paisajística de la imagen urbana y de la calidad arquitectónica de los frentes, marítimos.
- Esponjamiento y peatonalización del frente litoral.
- Restauración de impactos visuales y puntos degradados.

Buenas prácticas en litoral parcialmente consolidado o no intervenido que aún presentan un cierto nivel de naturalidad.

Integración y ordenación en su caso de los nuevos desarrollos.

Mejora de los equipamientos públicos costeros.

Mejora de la calidad de los espacios litorales dedicados al ciudadano.

Buenas prácticas en el litoral con asentamientos ilegales (viviendas, casetas, cobertizos, golfones, chabolas, etc.).

Restitución del ordenamiento infringido bien mediante expedientes administrativos de restitución, si no hubiesen permitido las infracciones o por expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad teniendo en cuenta que según el artículo 22.3 de la LSo8 las construcciones y edificaciones ilegales tienen valor o a efectos expropiatorios.

Recuperación de los espacios ocupados indebidamente y mejora ambiental y paisajística de los mismos (retirada de escombros a vertederos, limpieza de basuras y vertidos, adecuación de accesos, etc).

Abreviaturas utilizadas

Normas jurídicas expuestas por Orden Cronológico

| | |
|-------------|--|
| CC | Código Civil. Real Decreto de 6 de octubre de 1888 |
| LS56 | Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. |
| LS75 | Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. |
| LS76 | Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. |
| CE | Constitución Española de 7 de diciembre de 1978. |

| | |
|-------------------|--|
| RPU | Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Real Decreto 2159/78 de 23 de junio. |
| RGU | Reglamento de Gestión Urbanística. Real Decreto 3288/78, de 25 de agosto. |
| LS90 | Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. |
| LS92 | Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. |
| LOTA | Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía. |
| LSCM 9/01 | Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. |
| STC 61/97 | Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, (B.O.E. de 25 de abril de 1997) y su corrección de errores de fecha 10 de abril de 1997. |
| LS98 | Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. |
| LOE | Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. |
| STC 164/01 | Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio. |
| LOUA | Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. |
| LS07 | Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. |
| LS08 | Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, modificada su D.A. 7ª por: - Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. |

7. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y su modificación por la Ley 11/2005, de 22 de junio.

8. Reglamento de Dominio Público Hidráulico Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

9. Para un mayor análisis urbanístico de esta materia puede verse en Enrique Porto Rey, *Las zonas inundables de la Comunidad de Madrid*, Dirección General de Urbanismo de la C.M. Madrid 2006.

10. Puede verse un análisis completo de la incidencia de las Vías Pecuarias en el planeamiento urbanístico en Enrique Porto Rey y Carolina Franco *Urbanismo y Vías Pecuarias. Cuadernos de Urbanismo*, ed. Montecorvo, S.A. Madrid 2000.