

El urbanismo sostenible en la legislación española

Fernando López Ramón

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, aprobado en el gobierno del presidente Rajoy, contiene la vigente normativa estatal de carácter básico o pleno en la materia. Su origen se encuentra en la legislación aprobada bajo el mandato del presidente Rodríguez Zapatero: la Ley de Suelo de 2007, que fue incluida en el texto refundido de 2008 junto con los retazos del texto refundido de 1992 que habían seguido vigentes tras la declaración de inconstitucionalidad de buena parte del mismo en 1997.

Así, finalizada la discutible experiencia de la llamada liberalización del suelo propiciada por el Gobierno Aznar con la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 (completamente derogada en 2007), parece producirse una cierta coincidencia en los elementos esenciales o comunes del urbanismo español. En lugar de la completa sustitución de la ley aprobada por el otro partido, se aprovechan, al menos, la estructura y una parte de los contenidos de la ley heredada. Y en efecto, sobre la regulación socialista de 2008, el legislador popular de 2013 introdujo variadas reformas de cuya unión surge el texto vigente de 2015.

COINCIDENCIAS POLÍTICAS

En relación con los valores del urbanismo sostenible, el análisis de esas últimas versiones normativas –socialista y popular– permite afirmar

la presencia de escasas y moderadas diferencias. No hay graves discrepancias en los contenidos relativos al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. La diversidad viene proporcionada más por el aumento de la cantidad que por el disenso en la calidad de los elementos empleados para construir el principio.

Se pretenden establecer los pilares de un nuevo urbanismo, presidido por lo que se denominaba, en el preámbulo del texto refundido de 2008, el “bloque normativo ambiental” integrado por los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. Lo cierto es que ya antes, la invocación de esos preceptos relativos a la protección del medio ambiente, la tutela del patrimonio cultural y el derecho a la vivienda, se había convertido en una especie de lugar común fácilmente identificable en los primeros artículos de las leyes urbanísticas de tipo general aprobadas por las Comunidades Autónomas.

LA REALIDAD DESARROLLISTA

Sin embargo, es sobradamente conocido que el crecimiento de la urbanización en los primeros años del siglo XXI desbordó ampliamente los límites que derivan de tales contenidos constitucionales. Hay que decir con toda claridad que el penoso éxito de la liberalización urbanística contó con el apoyo generalizado e incluso entusiasta de los poderes públicos, con



independencia de su afiliación ideológica, particularmente en el ámbito municipal, sin que desde las instancias autonómicas o estatales se intentara ni tan siquiera contener el proceso de consumo desenfrenado de suelo.

La subida constante de los precios del mercado inmobiliario, estimulada por la inversión de tipo especulativo que practicaron cuantos pudieron, incluidos muchos ciudadanos a título individual, terminó generando un ambiente de deterioro territorial, político y social. En efecto: *a)* el equilibrio territorial aparece fuertemente amenazado por desarrollos urbanísticos que han afectado al litoral, a las montañas y a las zonas periurbanas de prácticamente todas nuestras ciudades, con consecuencias enormemente negativas para los recursos naturales; *b)* la ac-

ción política ha quedado severamente enturbiada como consecuencia de ese desarrollismo, que ha terminado convirtiéndose en corrupción en demasiados casos; y *c)* finalmente, la misma sociedad aparece contaminada por el fenómeno, al extenderse la claudicación ética en buena parte de la ciudadanía, contribuyendo, así, al incremento de la sensación de desarraigo entre los excluidos del sistema económico.

Bienvenido sea, pues, el intento legislativo de poner coto a tantos desmanes, aun cuando llegue tan tarde y presente tantas incertidumbres, como enseguida vamos a comprobar. En verdad, ha de acogerse con reservas sobre su efectividad buena parte de las estimulantes propuestas que leemos al inicio de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, espe-

Es sobradamente conocido que el crecimiento de la urbanización en los primeros años del siglo XXI desbordó ampliamente los límites que derivan de tales contenidos constitucionales. Seseña. Foto: Vicente González.

El penoso éxito de la liberalización urbanística contó con el apoyo generalizado e incluso entusiasta de los poderes públicos, con independencia de su afiliación ideológica, particularmente en el ámbito municipal, sin que desde las instancias autonómicas o estatales se intentara ni tan siquiera contener el proceso de consumo desenfrenado de suelo

cialmente bajo el rótulo de “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”.

COMPROMISOS INTERNACIONALES

Los contenidos de la legislación española conectan fácilmente con extendidos planteamientos que, ya desde finales del siglo XX, apuntan a la formación de un urbanismo supranacional europeo caracterizado por la idea del desarrollo sostenible, en abierto contraste con las posturas urbanísticas tradicionales. Se trata de un urbanismo en parte de integración y en parte de coordinación; esto es, compuesto tanto por elementos que configuran una propia política urbana de la Unión Europea como por tendencias que pretenden establecer una comunidad de principios en las políticas urbanas de los Estados y especialmente de las ciudades de Europa.

Los documentos internacionales que optan por el urbanismo sostenible forman parte del *soft law*, del Derecho débil, de las declaraciones que no generan obligaciones. No se trata, al menos en la mayor parte de los casos, de textos propiamente normativos. No por tal razón, sin embargo, hemos de despreciarlos. El observador atento podrá apreciar en ellos el diseño de futuros elementos normativos que pueden al-



El equilibrio territorial aparece fuertemente amenazado por desarrollos urbanísticos que han afectado al litoral, a las montañas y a las zonas periurbanas de prácticamente todas nuestras ciudades, con consecuencias enormemente negativas para los recursos naturales. Foto: Alvaró López.

canzar la obligatoriedad (por eso, en la doctrina francesa se denominan textos prejurídicos) y, en todo caso, fundados criterios que debieran vertebrar las políticas urbanas.

La idea del desarrollo sostenible nutre diversos documentos internacionales, desde el Libro



Verde sobre el Medio Ambiente Urbano hasta la Nueva Carta de Atenas. En relación con la ciudad, el desarrollo sostenible impone consecuencias relevantes que afectan sobre todo a la metodología de la planificación urbana, cada vez más estratégica y participativa, y a los objetivos de la ordenación, cada vez más conser-

vacacionistas, plurifuncionales y multiculturales. El contraste de estos planteamientos con el urbanismo tradicionalmente aplicado en las experiencias nacionales es evidente. Poco tienen que ver, en efecto, con la caracterización de la política urbana que cabe deducir del variado conjunto de textos internacionales, las pautas

URBANISMO SUPRANACIONAL EUROPEO

Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (1990) elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas con la finalidad de iniciar el debate en la materia, planteando una amplia política urbana integrada en la política ambiental y en otras políticas comunitarias.

Carta Urbana Europea (1992) aprobada por la Conferencia Permanente (en la actualidad, Congreso) de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, donde se sintetizan los variados trabajos del Consejo de Europa en relación con las cuestiones urbanas, planteamiento que culmina con la identificación de los derechos urbanos fundamentales, que cabría condensar en la influyente fórmula del “derecho a la ciudad”.

Carta de Aalborg (1994) suscrita por ochenta ciudades europeas que asumen los compromisos de ciudades sostenibles con apoyo internacional en la Declaración Hábitat II de Estambul (1996) y comunitario en el Plan de Acción de Lisboa (1996).

Nueva Carta de Atenas (1998) alumbrada por el Consejo Europeo de Urbanistas con la intención de corregir inadecuadas aplicaciones de la original Carta de 1933, conforme a los principios del desarrollo urbano sostenible.

Declaración de Hannover (2000) suscrita por variadas ciudades europeas insistiendo en los planteamientos de la Carta de Aalborg.

Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad (2000) como intento de formar una amplia política urbana impulsada por el Consejo de Europa.

Nueva Carta de Atenas (2003) aprobada por el Consejo Europeo de Urbanistas para plantear una amplia y consensuada visión sobre el futuro de las ciudades europeas, que parece llamada a ejercer una importante influencia en los ámbitos urbanísticos.

del planeamiento imperativo, jerárquicamente ordenado, y de tendencias desarrollistas y segregadoras, que pueden encontrarse, por ejemplo, en el urbanismo español.

SUEÑOS DE SOSTENIBILIDAD

En el caso español, el debate urbanístico en el cambio de siglo se limitó prácticamente a cuestiones sobre competencias de los poderes públicos y sobre liberalización del suelo o de la urbanización, ajenas todas ellas por completo a la dominante filosofía europea del urbanismo sostenible. El protagonismo de la lucha competencial se opone al concepto del planeamiento estratégico, caracterizado por la participación, la cooperación y la flexibilidad. Las medidas de liberalización del suelo y la promoción del urbanismo empresarial conllevan la idea de un crecimiento continuo de la urbanización, que presenta el riesgo de generar segregación territorial, degradación de los entramados urbanos preexistentes y destruc-

ción innecesaria de la cubierta vegetal, entre otras consecuencias.

Como ya se ha indicado, el primer intento de conectar con los planteamientos europeos puede encontrarse en la Ley de Suelo de 2007-2008, en cuyo preámbulo se criticaba la “historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad” del urbanismo español, frente a la cual se postulaba que “el urbanismo debe responder a los requerimientos del desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento urbano y apostando por la regeneración de la ciudad existente”.

No obstante, la lectura atenta de los preceptos que en esa Ley se dedicaron al urbanismo sostenible, conducía a una cierta desilusión al dominar en ellos una indudable carga ideológica, pero demasiado genérica, quizá insuficiente para rectificar la fuerza de la tradición. Así, en la formulación del principio del desarrollo urbano sostenible, se decía que éste había de nutrir las políticas públicas del sue-

lo, imponiendo la armonización del uso de los recursos naturales con el desarrollo (“armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”), procurando la protección de los recursos naturales, del medio rural y urbano conforme al modelo territorial que adoptaran las Comunidades Autónomas y promoviendo finalmente que los derechos y deberes de los ciudadanos derivados del principio de desarrollo sostenible fueran “reales y efectivos” (art. 2).

En la misma línea, se estableció que la ordenación de los usos del suelo debía atender 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 (art. 10).

El pleno acuerdo intelectual con esos objetivos no impide dudar de la efectividad de lo que corre el riesgo de quedarse en un catálogo de buenas intenciones. Planteamiento que si puede considerarse admisible cuando los textos provienen de movimientos internacionales carentes de competencias para imponer normas jurídicas, difícilmente, en cambio, cabe comprenderlo cuando se encuentra en una ley nacional.

La Ley de Suelo de 2008, además del derecho a la vivienda, en la estela del movimiento internacional hacia el desarrollo urbano sostenible, recogió un catálogo de derechos y deberes urbanos de los ciudadanos (arts. 4 y 5). A través de ellos se pretendía configurar lo que cabe denominar el estatuto de la ciudadanía en relación con el urbanismo, aunque su formulación legal no dejara también aquí de suscitar abundantes dudas bajo la óptica de su aplicación efectiva, al margen de otros aspectos.

Los documentos internacionales que optan por el urbanismo sostenible forman parte del *soft law*, del Derecho débil, de las declaraciones que no generan obligaciones. No se trata, al menos en la mayor parte de los casos, de textos propiamente normativos. No por tal razón, sin embargo, hemos de despreciarlos

El primero de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos era el derecho a la vivienda, que no aparecía legalmente condicionado a ningún ulterior desarrollo normativo, mientras que, en cambio, en relación a los restantes derechos explícitamente se estableció que tenían los efectos previstos en la correspondiente legislación reguladora. Con tal condicionamiento, que redujo, en definitiva, el significado del catálogo legal a una suerte de recordatorio de situaciones subjetivas dispersas en el ordenamiento jurídico, se enumeraban el derecho de acceso a dotaciones públicas y equipamientos colectivos, el derecho de acceso a la información, el derecho a ser informado del régimen y condiciones urbanísticas de una finca, el derecho de participación y el derecho a ejercer la acción pública.

No puede dejar de llamar la atención esa mecánica remisión a la legislación reguladora con respecto a algunos derechos tan plenamente consolidados en nuestra tradición normativa como el derecho de los vecinos a utilizar los servicios públicos municipales e incluso a su establecimiento en determinados casos, el derecho de todo administrado a la información sobre el régimen urbanístico de una finca o el derecho a ejercer la acción pública en materia de urbanismo.

La lista legal de deberes ciudadanos de la Ley de Suelo de 2008 obedece a idénticos planteamientos, al remitirse en prácticamente todos

Los compromisos anteriores con el urbanismo sostenible continúan plenamente vigentes en la actualidad, pues la reforma de 2013 tan apenas alteró algún detalle sin trascendencia. Lo que sí se hizo entonces fue añadir nuevos contenidos que, en la refundición vigente de 2015, se recogen al regular el mismo principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3)

los casos a lo establecido en la legislación aplicable. Así sucede con los deberes de preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje, de no perturbar ni lesionar bienes ajenos o de los relativos a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, deberes todos ellos que, en consecuencia, parecen destinados a proporcionar escasas novedades. Queda como único contenido exigible directamente el deber del ciudadano de respetar los bienes de dominio público y las infraestructuras y servicios urbanos, que supone una prohibición del vandalismo urbano de carácter parcial al no incluir la protección de las fachadas.

Y SIGUE...

Los anteriores compromisos con el urbanismo sostenible continúan plenamente vigentes en la actualidad, pues la reforma de 2013 tan apenas alteró algún detalle sin trascendencia. Lo que sí se hizo entonces fue añadir nuevos contenidos que, en la refundición vigente de 2015, se recogen al regular el mismo principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3).

Así, a los genéricos aspectos establecidos en el texto de 2008, el de 2015 añade: *a)* un especial reclamo del principio de competitividad,

En la legislación se contempla la obligatoriedad de preservar las fachadas de los edificios históricos. Edificio España. Foto: Álvaro López.



cuyo sentido en este contexto provoca cierta perplejidad, quizá resuelta al considerar que la competencia, junto con otros elementos, puede formar parte del amplísimo principio de sostenibilidad económica, social y medioambiental que se menciona a continuación; *b)* una serie de principios que, al parecer, han de considerarse



variantes o aplicaciones del de desarrollo sostenible, como los de cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional; c) variadas concreciones sobre las calidades que ha de reunir el uso residencial, la dinamización económica y social, y las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos; d) compromisos de localiza-

ción de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente para el desarrollo de la investigación científica y las nuevas tecnologías; e) valoración de la perspectiva turística...

Y sigue la carta de intenciones, cada vez más larga y más sorprendentemente inefectiva... ♣