

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y PLANEAMIENTO URBANO EN ESPAÑA, 1998-2015. DEL DESPILFARRO A LA SOSTENIBILIDAD

Basilio Calderón Calderón

basilio@fyl.uva.es

José Luis García Cuesta

josgar@fyl.uva.es

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid

Recibido: 15/12/2016. Devuelto para revisión: 13/02/2017. Aceptado: 14/03/2017.

Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad (Resumen)

En los tres primeros lustros del siglo XXI las ciudades españolas han dispuesto de un ingente caudal normativo, extremadamente sensible al cambio político y por lo tanto generador de incertidumbre, que en la práctica ha hecho críptica y laberíntica la gestión urbanística urbana y regional. A todo ello se añade una reiterada sucesión de errores y discrepancias en torno a la interpretación de la Ley 8/2007 de Suelo, y una apropiación política de la ciudad, en cada ciclo regulador, que hace bascular a ésta desde el despilfarro consumista, debido a una clasificación de suelo desproporcionada, propia de los dos primeros lustros del siglo XXI, al despilfarro que representa el abandono sobrevenido de urbanizaciones y promociones de vivienda, desarrolladas al amparo de una ley y un tipo de planeamiento irreflexivo e irresponsable.

Palabras clave: Legislación urbanística, Planeamiento urbano, Ciudades, España.

The role of land legislation in Spain's urban growth, 1998-2015: Waste-fulness vs sustainability. (Abstract)

Over the first fifteen years of the 21st century, Spanish cities have had an enormous quantity of legislation, which is extremely sensitive to political change and is thus a generator of uncertainty and which, in practice, has resulted in urban and regional management becoming labyrinthine and cryptic. To this we must also add a succession of repeated errors and discrepancies around the interpretation of the land law 8/2007, and a political appropriation of the city in each regulatory cycle. All of this means that the cities swing between a consumerist waste (due to over-classification, common during the first decade of the 21st century) and the waste inherent in today's cities (due to the neglect of the land and promotions carried out within the auspices of a thoughtless and irresponsible city planning law).

Key words: Urban legislation, City planning, Cities, Spain.

El marco normativo de carácter urbanístico en España ha estado sometido a innumerables vaivenes, relacionados con el propio agotamiento del modelo original (1956-1990), con la doctrina jurídica del Tribunal Constitucional dictada en diversas sentencias desde 1997, con las insuficiencias de la legislación básica de carácter estatal de 1998 y 2007/15, con la diversidad normativa regional o, finalmente, con la periódica necesidad de adaptar ésta última a los frecuentes cambios de la normativa urbanística de carácter básico, e incluso a la normativa sectorial de carácter concurrente. Cinco causas que explican la hipertrofia normativa a la que se ha sometido la ordenación urbana en España, así como parte de los problemas de gestión de un sistema, como el inmobiliario, sometido a múltiples protocolos de control de calidad y legalidad.

Esta evidencia nos lleva a considerar que, si bien nunca en España las leyes y los planes de ordenación han sido de mejor factura técnica y calidad documental, e incluso nunca han estado mejor justificados formalmente, lo cierto es que tampoco han sido tan ineficaces para cumplir con el propósito declarado en la ya vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, es decir, para luchar contra la especulación; un objetivo que no se pudo cumplir en la segunda mitad del siglo XX, al igual que tampoco se alcanzaron los dos grandes objetivos propuestos en la última generación de leyes sobre urbanismo en España (1998-2007): la simplificación normativa y la reducción del precio de suelo y vivienda.

El objetivo de este artículo se circunscribe al análisis del fracaso relativo del sistema urbanístico-legal y de planeamiento, contemplado no desde la perspectiva de los resultados económico-financieros y espaciales a él vinculados –boom y crisis–, sino a partir de los errores e insuficiencias constatadas en su desarrollo y gestión. Con este objeto se aborda el análisis de tres efectos especialmente relevantes de la normativa, que vienen a confirmar el fracaso de sus grandes objetivos estructurales: la hipertrofia del planeamiento general –Planes Generales, Normas Urbanísticas–, la desclasificación programada de suelo que han iniciado algunos ayuntamientos –vía reforma del PGOU– o algunas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, y las sentencias desestimatorias, con la correspondiente jurisprudencia del Tribunal Supremo, a propósito de las dimensiones de algunos planes parciales residenciales de algunas ciudades españolas, aprobados por los gobiernos locales e incluso regionales.

Planteamos, en este contexto, si todos los efectos del proceso de promulgación de la legislación urbanística y la aprobación del planeamiento general han sido positivos, y contribuyen a la mejor ordenación del territorio urbano, o si por el contrario, se han cometido algunos errores y avalado determinados excesos en la oferta y tipología de suelo urbanizable; unos errores que ahora resulta obligado corregir, tras una década de crisis del sector de la construcción en España, ya sea mediando sentencia de los Tribunales Superiores de Justicia o del Tribunal Supremo, o ya sea

por aplicación de las nuevas disposiciones que, la Ley 8/2007 de Suelo impone al proceso de planeamiento en materia de sostenibilidad.

Para abordar esta problemática, se ha hecho un detenido análisis de la bibliografía sobre la materia, al tiempo que se han consultado y contrastado las múltiples disposiciones urbanísticas promulgadas por las Comunidades Autónomas, así como un amplio catálogo de Informes de la Institución del Defensor del Pueblo; y también diversas sentencias y jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA y del Tribunal Supremo, con objeto de realizar una aproximación a los fundamentos jurídicos desplegados por ellas, especialmente en el periodo 2007-2016.

Se ha llevado a cabo una búsqueda sistemática de los muchos errores u omisiones en la aplicación de la normativa que, por lo general, responden a conflictos entre propietarios y la Administración Municipal, y ya han sido sistematizados por diversos autores¹. Con este bagaje, se han seleccionado una serie de casos, que representan, a nuestro criterio, el paradigma de la falta de entendimiento entre las diversas administraciones a la hora de interpretar determinadas disposiciones, especialmente tras la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y que se acaban resolviendo, recurso mediante, en sede judicial, en diversas instancias y particularmente en el Tribunal Supremo, por su capacidad para crear jurisprudencia y corregir por esta vía los errores de interpretación de la legislación de las Comunidades Autónomas.

Se ha consultado sobre el particular la jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en las Sentencias de 17 de febrero, 7 de abril y 27 de mayo de 2015, que anulan las Áreas Homogéneas 5, 11 y 7 respectivamente, del PGOU de Valladolid, la sentencia de 21 de abril de 2015 que anula las Normas Urbanísticas del municipio de Mucientes –Valladolid–, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 28 de mayo de 2014 relativa a la impugnación de varios sectores del nuevo PGOU de Zamora, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Logroño, la sentencia 3436/2013 tras recurso del Ayuntamiento de Ávila; y en el mismo sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 y de 7 de junio de 2010, de 12 de febrero de 2010, de 14 de mayo de 2010 y de 29 de octubre de 2011, relativas a la clasificación de suelo como no urbanizable.

De especial utilidad resulta la información del Estudio sobre la Situación actual de Ámbitos o Sectores con especial potencialidad edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana, o el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español publicado en 2010, así como las reflexiones del Defensor del Pueblo contenidas en el Estudio sobre tramitación de licencias urbanísticas, procedimientos y duración de los trámites, publicado en 2015, y los Códigos electrónicos de Urbanismo Estatal y de las Comunidades autónomas publicados y actualizados en la página web del Boletín Oficial del Estado². En el mismo sentido, se ha consultado la tipología de leyes y la secuencia de los procesos de aprobación y modificación

1 Ramos, 2015.

2 <https://www.boe.es/legislacion/codigos/>

del planeamiento general, motivados en gran medida por la necesidad de adaptar a la normativa estatal básica la correspondiente a las Comunidades Autónomas.

Finalmente, han sido analizadas dos fuentes de notable valor indiciario como son, por una parte, el listado de terrenos clasificados como Suelo Urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuya ordenación detallada no había sido aprobada, definitivamente, antes del 19 de octubre de 2016, y que quedan clasificados automáticamente como Suelo Rústico Común, en aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo³.

Por otra parte, se ha tenido en cuenta también la información estadística disponible sobre vivienda y actuaciones urbanas, así como los metadatos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas Españolas, actualizado en el año 2016, y alojados en la página web del Ministerio de Fomento⁴. El objetivo no era otro que confirmar una de las características del planeamiento urbano reciente, como es su hipertrofia, confirmando la estrecha relación entre el optimismo regulador, la tipología de los planes generales aprobados, y las proporciones del proceso recalificador y edificatorio de la primera década del siglo XXI⁵.

La legislación urbanística y los cambios de paradigma: un complejo sistema para ordenar el crecimiento urbano en España

Pocos aspectos del análisis urbano han suscitado tanto interés en las dos primeras décadas del siglo XXI como los relacionados con la regulación –ordenación– del crecimiento de la ciudad y los fenómenos a él asociados, tales como los grados de intervencionismo, la especulación y el *boom* inmobiliario, la formación y estallido de la burbuja inmobiliaria, o los nuevos desarrollos residenciales periféricos, frente al nuevo paradigma sostenible; y también los que han abordado la ruptura de la contigüidad espacial clásica del fenómeno urbano y la consolidación de nuevos modelos de ciudad, ya sea la ciudad dispersa, en sus múltiples acepciones, o el llamado archipiélago urbano y el proceso de hiperurbanización a él asociado.

Los estudios realizados sobre la relación entre planeamiento y crecimiento urbano oscilan entre dos extremos casi sin lugar intermedio de encuentro. Una de las perspectivas es la que se plantea desde la óptica del derecho administrativo urbanístico, que aborda la compleja casuística de la legislación básica y autonómica, considerando “que la distribución de competencias puede convertirse en una grave dificultad para el desarrollo lógico y estructurado de las políticas públicas en urbanismo”⁶.

No por ello menos relevante es la aportación realizada por la Geografía al análisis

3 BOCyL núm 181 de 19 de septiembre de 2014 y BOE» núm. 239, de 2 de octubre de 2014.

4 <http://www.mfom.es>

5 Campesino, 2014, p. 110.

6 Parejo, 2012, p. 63.

de las relaciones entre planeamiento urbano y clasificación y transformación de suelo⁷, a propósito del despliegue competencial en esta materia, si bien todos los análisis se centran en la evaluación de efectos, en lo tocante al modelo de ciudad, a la estructura urbana, y al modo en que cada una de ellas afronta alguno de los mayores problemas y retos del siglo XXI: la movilidad, la sostenibilidad y la vulnerabilidad⁸.

Con las lógicas diferencias de carácter histórico, este debate acerca de la caducidad y vigencia del planeamiento caracteriza también a las ciudades de América Latina, aunque es cierto que está focalizado, preferentemente, en el papel de la planificación estratégica como alternativa a la planificación tradicional y su validez y utilidad, ya que habitualmente constituye una deliberada estrategia para la penetración del capital financiero inmobiliario; un capital que opera en las ciudades con un alto grado de autonomía, “al ser pocos los países que tienen instrumentos normativos e instrumentos técnicos y de gerencia para la aplicación de los instrumentos de planificación estratégica”⁹. Esta estrategia impulsó en las últimas décadas el crecimiento y transformación de la ciudad mediante la adecuación de escenarios jurídicos, legales, institucionales y políticos para el desarrollo y beneficio del capital¹⁰; y las consecuencias son idénticas en todos los escenarios, como se puede advertir en el caso argentino en el que una profunda segmentación territorial del mercado inmobiliario dio lugar a que las áreas de la ciudad tradicionalmente exclusivas sean cada vez más excluyentes.

Pero, frente a los modos de crecimiento y cambio de las ciudades españolas y europeas en general, el problema del planeamiento urbano en las ciudades latinoamericanas está más centrado en los devastadores efectos de las políticas neoliberales en la conformación de los nuevos espacios urbanos y el implacable proceso de gentrificación que afecta de modo particular a las grandes áreas metropolitanas. El debate sobre el significado, tipos y utilidad del planeamiento se mantiene abierto en términos nominales y académicos, pero queda relegado por la superior urgencia de otras necesidades como la sostenibilidad, la falta de sistemas de acceso a la vivienda, la regeneración selectiva de los centros urbanos, o la privatización total o parcial de espacios públicos en el interior de la ciudad, entre otros. Y es que, como señala Marcelo Balbo

La nueva lógica de acumulación inducida por el proceso de globalización ha abierto una fuerte competencia entre municipios por atraer inversiones. De acuerdo a esta lógica, los instrumentos clásicos de la planificación urbana, orientados más al control del uso de la ciudad y el territorio, resultan escasamente adecuados para sostener las acciones necesarias destinadas a enfrentar los procesos de transformación y adecuación a las nuevas demandas¹¹.

7 Cruz, 2016.

8 Ver sobre esta problemática: Calderón, B. y García Cuesta, J.L., 2005; Brandis, D., 2007; Mata, R., 2007; Burriel, E., 2008; Rodríguez, J., 2009; Romero, J., 2010; Pillet, F., 2010; Precedo, A., 2014; Gaja, F., 2015; Lois, R., 2016.

9 Steinberg, 2001.

10 Capdeville, 2016.

11 Balbo, 2003.

Para afrontar estos nuevos fenómenos, la ciudad española ha dispuesto de un ingente caudal normativo, extremadamente sensible al cambio político, y por lo tanto generador de incertidumbre, que en la práctica ha hecho laberíntica su gestión, obligada a sortear decenas de procedimientos administrativos y competencias a veces encontradas. Sólo en los últimos doce años se han producido ocho modificaciones en la normativa estatal, marco a su vez en el que las CCAA deben ejercer sus propias competencias, lo que genera problemas de coordinación temporal e incluso de inconsistencia formal¹²; y sólo un marco más estable y con vocación de permanencia de la regulación urbanística ayudaría a romper la inconsistencia y los desfases cronológicos, y reduciría la incertidumbre y los costes de adaptación continua a los cambios, es decir, el alto nivel de ineficiencia del sistema¹³.

Un problema que ya había sido advertido por el legislador en 1998, ya que, en el primer párrafo del punto primero de la exposición de motivos señalaba que

Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final,

y que, como señalaremos, la legislación posterior a ella tampoco corrigió. Un caso similar al de las ciudades mexicanas, ya que su desarrollo también ha estado dirigido básicamente a engrosar el carácter normativo de la Planeación Urbana, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones contenidas en ella¹⁴.

Y es que, el derecho urbanístico español ha cambiado mucho en los últimos años, y no sólo porque haya cambiado el sistema competencial, sino también porque ha habido cambios ideológicos no siempre lineales en cuanto al papel del suelo y su función económica de soporte de otras actividades¹⁵; y también porque, tras más de cincuenta años de aplicación del mismo, es posible afirmar que los grandes problemas, y el inmobiliario-urbanístico lo es, no se arreglan con leyes o sólo con leyes, ya que el planeamiento que a ellas se vincula, en cada generación de Planes Generales de Ordenación Urbana o Normas Urbanísticas Municipales que se aprueban, ha dejado de “ser una garantía de racionalidad territorial y de defensa del interés general, para convertirse en un instrumento de seguridad jurídica al servicio de intereses económicos particulares”¹⁶.

Es por lo tanto evidente que, en estos últimos veinte años –1998-2017–, el ejercicio del urbanismo ha estado sometido a los protocolos y rigor normativo emanado de

12 Berges y Ontiveros, 2007, p. 222.

13 Galindo, 2005, p. 837.

14 Gutiérrez, 2009.

15 Martín, 2008, p.330.

16 Romero, 2015.

una multiplicidad de leyes regionales, que son a su vez muy parecidas, ya que pocas han aportado aspectos realmente relevantes o trascendentes a la legislación estatal básica y plena, con la excepción de la controvertida figura del agente urbanizador que creó la ley valenciana de 15 de noviembre de 1994¹⁷.

Ley del Suelo	Período	Paradigma
1990 Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo	1990-1997 Incertidumbre regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis y control del crecimiento • Lucha contra la especulación
1998 Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones	1998-2007 Hipertrofia normativa y Boom inmobiliario	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización del mercado de suelo y gestión urbanística • Hipertrofia de suelo urbanizable
2007 y 2015 Ley de Suelo y Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	2008-2015 Crisis económica e inmobiliaria	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad • Ciudad compacta • Rehabilitación, Regeneración y Renovación

Cuadro 1: Leyes y paradigmas para intervenir en la ciudad: 1990-2015

Fuente: Elaboración propia.

La promulgación de la Ley 8/2007 de 28 de mayo de Suelo¹⁸, vino a acentuar el debate acerca del alcance de la interpretación que las comunidades autónomas llevan a cabo respecto de los preceptos básicos contenidos en ella, toda vez que se han promulgado disposiciones que van más allá de las competencias a ellas atribuidas –la ordenación–, alterando el contenido esencial del derecho de la propiedad para consagrar, una vez más, un modelo que si bien responde al propósito de luchar contra la especulación, al estar dominado por el intervencionismo, cargas y cesiones y complejidad creciente de la gestión, ha producido históricamente el efecto contrario, es decir, la concentración de la propiedad y beneficios anormalmente altos, explotación abusiva y perjuicios generalizados para grandes sectores de la población¹⁹.

La permanente revisión y sucesión normativa de carácter básico –ver cuadro 1– desembocará en una auténtica hipertrofia de la legislación sobre urbanismo de las comunidades autónomas, por ser competencia transferida, y de toda la legislación concurrente, acentuando la impresión de provisionalidad, de falta de consistencia en una materia, como el urbanismo, tan necesitada del rigor y estabilidad.

Se trata de un conjunto de problemas que pueden considerarse ya habituales a la vista de la reciente evolución del sector inmobiliario y la consiguiente dinámica de crecimiento urbano en España, y que son descritos con previsible exactitud en el preámbulo de todas las leyes sobre el suelo promulgadas en España; en ellos se

17 Ramón, 2005.

18 “La presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Exposición de motivos.

19 Cisneros, 2005 y Romero, 2015.

advierte, por una parte, el firme propósito de afrontar los problemas creados por la normativa anterior²⁰, al tiempo que, por otra, se aprecia un esfuerzo, hasta el momento vano, por hacer encajar las nuevas dinámicas urbanas en el viejo corsé que impuso el modelo de ciudad y crecimiento contiguo acuñado en la primera ley del suelo de 1956. De forma casi inapreciable, se ha pasado de una legislación y planes concebidos para ordenar la contigüidad, a otra legislación y planeamiento urbano y territorial enfocada primero a quebrar la continuidad –1998 a 2007–, y después a ordenar y lañar múltiples fragmentos de ciudad –2007 a 2016–, en aplicación de los nuevos principios sobre urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas²¹.

Año	Total	Unifamiliar	No unifamiliar	2006=100
2006	734.978	163.569	571.409	100,0
2007	633.430	127.058	506.372	86,2
2008	267.876	63.352	204.524	36,4
2009	130.418	31.949	98.469	17,7
2010	91.509	28.932	62.577	12,5
2011	75.894	25.982	49.912	10,3
2012	57.486	18.223	39.263	7,8
2013	31.213	14.231	16.982	4,2
2014	33.643	13.352	20.291	4,6
2015	36.059	15.338	20.721	4,9

Cuadro 2: Edificación residencial –viviendas– de nueva planta destinada a vivienda familiar

Fuente: MFOM <http://www.fomento.gob.es/BE/?nivel=2&orden=10000000> y elaboración propia. (Consulta 27.02.2017)

El análisis de la sucesión de estrategias de intervención en la ciudad, pone de manifiesto que la respuesta a los problemas advertidos en la ciudad de cada momento, se materializan en torno a una década después de su aparición; basta con recordar que la ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, cuyo propósito explícito era la liberalización del suelo²², trataba de resolver los problemas de la Ley sobre el Régimen del Suelo de 1990, en tanto que la Ley de Suelo aprobada en 2007, vino a su vez a corregir a la ley de 1998, una década después, introduciendo planteamientos sobre el control y reducción del suelo urbanizable tan necesarios, como problemáticos; y es que, la brusca reducción del número de viviendas construidas (cuadro 2), y el consiguiente embalsamiento de la demanda, solvente y protegida, habrá de remediarse en algún momento, por medio del aumento de la oferta de vivienda nueva, salvo que, la estrategia de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas produzca los cambios esperados en relación con la “reutilización” de la ciudad consolidada.

20 Mellado, 2008, p. 348.

21 Álvarez, 2015.

22 Rodríguez, 2009.

Legislar de forma sistemática para ordenar y tutelar la nueva ciudad dispersa

Constituye un verdadero axioma el hecho de que, en los últimos veinte años, la legislación urbanística y el planeamiento no han servido necesariamente para ordenar mejor el territorio, sino para dar cobertura a los diversos artefactos que se han ido ubicando en él, con la complicidad de todos los agentes²³, y el lavado de conciencia que representa someter toda obra a un informe ambiental, etiquetado en la legislación autonómica como “trámite” ambiental. Este principio implícito ha podido servir para dar carácter legal a todo lo realizado en el territorio, basándose, tal vez, en el falso principio de que todo territorio legalizado –con plan– se pudiese considerar como un territorio ordenado. Y, sensu contrario que, sin normas, el territorio se desordena, debiéndose encauzar el inevitable destino hacia el desorden mediante una suerte de ley estímulo-respuesta empleando normas –leyes o reglamentos–, que complican, confunden y hacen más críptico el ya de por sí ininteligible sistema urbanístico legal. Para ello se precisa, con frecuencia, de instrucciones para “interpretar” determinados aspectos legales que cada Comunidad Autónoma aprueba²⁴.

Es una consecuencia directa de la sobrerregulación a la que se ha sometido todo el sistema urbanístico en las dos últimas décadas. Como todo territorio no legalizado es un territorio no ordenado, en todas las regiones se ha venido operando con una suerte de *horror vacui* que ha dotado de complejos instrumentos urbanísticos a municipios que no tenían necesidad objetiva de ellos, con objeto de anticipar los procesos de apropiación y transformación de suelo generadores de ingentes plusvalías para todos los agentes del sistema, al menos hasta el año 2007²⁵. Y no es que, necesariamente, una pluralidad de leyes regionales sea mejor o peor sistema que una sola ley estatal, máxime cuando en lo sustancial, diferencias de nomenclatura al margen, las diecisiete legislaciones autonómicas son muy parecidas, al estar ancladas en los fundamentos de la vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de mayo de 1956.

El problema no es la diversidad de leyes regionales o su elevado número en tan corto espacio de tiempo; el problema radica en la reducida vigencia temporal de cada norma –ley o reglamento–, en las enormes discrepancias que genera su aplicación e interpretación y en la prolija casuística en materia de gestión que precisa su desarrollo; y es que, para alcanzar resultados formales aparentemente sencillos, y similares entre distintas regiones, el procedimiento es siempre largo, complejo, y sobre todo diferente en cada una de ellas, lo que ahonda en dos de los mayores problemas del mercado inmobiliario: la inelasticidad –se pierde mucho tiempo y recursos en cumplir con las exigencias formales de la ley–, y la restricción a la competencia que un sistema de ordenación tan fragmentado comporta, dando lugar a que, de facto, en no pocas ocasiones, sólo las grandes empresas pueden operar, para

23 Calderón, 2013.

24 Instrucción 1/2007 de 15 de enero, sobre interpretación del apartado 2 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2002.

25 Ministerio de Vivienda. Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2016.

ejecutar grandes obras, en todos los territorios.

La hipertrofia de la legislación urbanística regional se traduce en la promulgación de muchas y muy extensas leyes y pocos reglamentos, que contienen diferentes figuras de planeamiento, pero también en distintas formas de gestión, de procedimiento, de coordinación, de régimen de licencias y de disciplina urbanística, que incluso llegan a alterar el régimen del suelo, que es lo sustancial en la regulación general de derechos de la ley de suelo estatal²⁶. Todo ello ha contribuido a romper la unidad de mercado, y a ahondar en la contradicción que representa la aplicación de la legislación urbanística, de carácter público, administrativo, y la legislación privada y civil basada en principios de “libertad civil del tráfico inmobiliario y de seguridad jurídica”²⁷.

El origen de esta mayor complejidad se encuentra en la toma de conciencia y progresiva asunción de las competencias en materia de ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas, por un lado, y la respuesta de algunas de ellas –recurso mediante– a la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, resuelto en la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional²⁸. Es un hecho que en las tres últimas décadas –última y dos primeras de siglo–, se ha asistido al estallido del otrora único sistema normativo en materia de urbanismo –ley y reglamentos–, pudiéndose escalar este proceso de quiebra en tres etapas. La primera, es la de los que fueron pioneros en la ruptura formal del sistema, que comprende el periodo 1990-1997 y del que forma parte la legislación urbanística –toda ella derogada– de Cataluña –1990–, Galicia –1997–, Navarra –1994–, la Comunidad de Madrid –1995– y, sobre todo, la Comunidad Valenciana –leyes de 1992 y 1994 y Reglamento de planeamiento en 1998²⁹.

Periodo	Primer ciclo	Segundo ciclo	Tercer ciclo	Cuarto ciclo
Años	1990-1997	1998-2007	2008-2013	2014-2016
Nº de Normas	53	116	17	8

Cuadro 3: Los cuatro grandes ciclos de furor regulatorio autonómico: 1990 y 2016

Fuente: BOE y elaboración propia. Octubre 2016.

A esta primera etapa, en la que se entremezclan leyes que son todavía fieles a la Ley del Suelo de 1975 –texto refundido 1976– y sorprendentes novedades legislativas, sucede una segunda que tiene origen en la aprobación de la Ley 6/1998, de 14 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. A lo largo de ella se va elaborando el complejo repertorio urbanístico regional, integrado por las leyes de la Rioja y Castilla la Mancha –año 1998–, Aragón, Canarias y Castilla y León, aprobadas en 1999, Cantabria, Extremadura, Murcia y Madrid en 2001, Andalucía, Asturias, Cataluña,

26 Parejo, 2016.

27 Rueda, 2005, p. 484.

28 La ley 8/90 fue impugnada por las comunidades de Navarra, Castilla y León, Cantabria, Cataluña, Aragón y Canarias, y el texto refundido de 1992 fue recurrido por Aragón, Cataluña y Baleares, siendo estos últimos sobre los que el Tribunal Constitucional se pronunció en sentencia 61/1997.

29 Marinero, 2009.

Navarra y Galicia en 2002, Asturias –Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo– en 2004, reforma de la ley de Madrid en 2005. En 2006 La Rioja aprueba una nueva ley finalizando este periodo, central en el *boom* inmobiliario, con la promulgación, el mismo año de 2006, de las leyes de la Comunidad Valenciana y del País Vasco.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, es en el periodo 1998-2007, coincidiendo con el *boom* inmobiliario, cuando se promulga el mayor número de disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el urbanismo, ya fuese para aprobar la primera ley regional sobre la materia, ya para adaptar ésta a los cambios de la legislación estatal –de suelo o de otras materias concurrentes– o ya para adaptar la ley del suelo de cada Comunidad Autónoma a disposiciones concurrentes propias, relacionadas con la legislación en materias transferidas.

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo representó un cambio radical en el tradicional soporte de la ciudad difusa, de crecimiento ilimitado. Se señalaba, en su prólogo, que el urbanismo español contemporáneo se podía considerar como

Una historia 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.

Partiendo de esta reflexión, se proponía alcanzar tres grandes objetivos: por una parte, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible. Por otra parte, trataba de ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas. Y finalmente, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia y ahorro energético, en consonancia con la Directiva 2010/31/UE orientada a atender los desafíos provocados por el cambio climático.

La promulgación de esta ley generó una cascada de cambios en otras leyes básicas y en la propia legislación autonómica, que en poco favorecen la simplicidad y eficacia de la norma, como objetivos declarados desde la Ley de Suelo de 1998. De modo particular, la publicación de la Ley 8/2013, implicó la modificación del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, del Real Decreto 314/2006, de 17 de

marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, y de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

Y, como era de esperar, tras la aprobación de la nueva ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo se inició una tercera etapa de reformas en la legislación urbanística, motivada por la necesidad de adaptar a la misma el conjunto de leyes autonómicas que apenas contaban con una década de vigencia, e incluso de adaptar determinados procedimientos a la reforma estatutaria llevada a cabo en numerosas Comunidades Autónomas al finalizar la primera década del siglo XXI³⁰. Participan de esta dinámica las comunidades de Cataluña y Aragón en 2007, Valencia, Galicia Castilla y León, País Vasco y Baleares –2008–, Cantabria, Aragón y Castilla la Mancha –2009–, Galicia, Baleares y Cataluña –texto refundido– 2010.

CCAA	Año	Norma legal
Aragón	2014	Decreto legislativo 1/2014, de 8 julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.
Baleares	2014	Ley 2/2014, de 25 marzo, de Ordenación y Uso del Suelo.
Castilla y León	2014	Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.
Valencia	2014	Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Modificada 31 de diciembre de 2015.
Murcia	2015	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia
Navarra	2015	Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra.
Galicia	2016	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.ipo

Cuadro 4: Cambio de paradigma en 2013 (rehabilitación-regeneración-renovación) y primeros cambios de la legislación autonómica

Fuente: BOE y elaboración propia. Mayo 2016.

Finalmente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y más tarde el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, abren un nuevo ciclo –el cuarto– en el interminable despliegue de la legislación autonómica regional en materia de urbanismo, para incorporar legislación estatal y legislación propia de carácter concurrente (cuadro 4); en esta acción han sido pioneras las nuevas leyes de Baleares: Ley 2/2014, de 25 marzo, de Ordenación y Uso del Suelo; de Aragón: Decreto legislativo 1/2014, de 8 julio, que aprueba el

30 El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo destaca básicamente dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992.

Texto Refundido de la Ley de Urbanismo; de la Comunidad Valenciana³¹: Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que adapta la norma al nuevo modelo basado en el paradigma de la sostenibilidad³²; Castilla y León: Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo; de la Región de Murcia: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; de Navarra: Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra; y de Galicia: Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que además incorpora ya el texto refundido de la ley 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana³³.

Lamentablemente, el continuado proceso de reformas de la legislación estatal y obviamente autonómica, separadas por pocos años de diferencia –a veces meses– no es neutro, ya que comporta un alto coste de gestión y, de forma consecuyente, costes por alteración de planeamiento de los que se podría derivar en determinados casos, cumpliendo con el mandato de la ley, la consiguiente indemnización a los promotores³⁴. Y la secuencia productora de leyes ha sido notablemente perturbadora por el traslado de ineficiencia que comporta: se han elaborado muchas leyes sobre urbanismo, todas las leyes han tenido un período de vigencia, en su integridad, muy reducido, todas se han modificado varias veces –habitualmente sin necesidad de texto refundido–, de forma que en ocasiones es tan necesario considerar las modificaciones como la propia ley parcialmente modificada; y aunque esta sea una práctica habitual en todos los sistemas legales, no es menos cierto que en el periodo que estamos contemplando, y en materia de urbanismo, la estabilidad y certezas hubiesen sido determinantes.

Pero, si relevantes son la fragmentación del mercado, al disponer cada comuni-

31 Forquet, 2014.

32 Es el primer gran objetivo de la ley: la simplificación. Esta reforma legal nace con la voluntad de sistematizar y clarificar el vigente marco normativo. Propone una tramitación ambiental y urbanística unificada, y reduce el número de disposiciones legislativas del sistema actual. En concreto, la nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf, y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell. Preámbulo de Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

33 Fernández, 2016.

34 El artículo 30 de la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, señala en su apartado a) que “Da lugar en todo caso a derecho de indemnización... ‘La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración...’”.

dad una ley de urbanismo y una corta duración del ciclo de vida de cada ley –ya sea básica o regional–, no menos relevante es la producción legal que podemos denominar derivada y concurrente; una normativa compuesta por leyes, decretos, ordenes, dictámenes, resoluciones, modificaciones, correcciones o adaptaciones que resulta imposible trasladar de inmediato a los instrumentos realmente operativos, los planes de ordenación, y que por ello han de aplicarse con un alto grado de inseguridad, forzando a un abuso de las prácticas de modificación de los mismos que pueden acabar alterando su significado original. Tan relevante es el proceso, que dos o tres leyes troncales –de urbanismo, de suelo, de ordenación del territorio y urbanismo– acaban generando una profusa literatura legal, especialmente elevada en el periodo central de la legislación urbanística regional –1998-2007–, en el que el número de normas de diversa jerarquía –centrales o concurrentes– con la problemática urbanística en las comunidades autónomas no fue menor de 116, parte de las cuales son a su vez derogatorias de normas anteriores.

Todo ello viene a confirmar el alto grado de incertidumbre que ha presidido esta etapa de desarrollo autonómico, que ha convertido al territorio en objeto de ensayo permanente por el método de prueba y error, a pesar de la experiencia acumulada en las más de cuatro décadas durante las que se ensayaron, y por tanto se descartaron o se validaron, decenas de procedimientos contenidos en las leyes de urbanismo estatales o regionales apuntadas más arriba. Un hecho, que entra en contradicción con dos de los grandes propósitos de esta normativa como son, en primer lugar, el de simplificarla, basándose en el principio, como de forma elocuente se afirma en el caso de Castilla y León, de que “hace menos falta plantar nuevos árboles en el frondoso bosque legislativo, que aclararlo para hacer posible su aplicación ágil y eficaz”, para lo que sin embargo se habilita un reglamento con nada menos que 440 artículos, una disposición adicional, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales; y en segundo lugar, el de mejorar la coordinación administrativa para “...evitar que la acumulación de buenas intenciones acabe perjudicando la eficacia de las políticas públicas en su conjunto”³⁵.

En estas condiciones, el sistema que se ha venido consolidando resulta tan extremadamente garantista, tan prolijo y diverso entre comunidades y ciudades, que convierte cualquier iniciativa en un proceso largo y costoso que desincentiva la presencia de operadores no locales y acentúa el monopolio, como ya hemos señalado, de grandes operadores en los grandes proyectos nacionales. Se necesita mucha gestión, mucha financiación y mucho conocimiento de la idiosincrasia de los gabinetes de urbanismo municipales para poder llevar adelante un proyecto, en el tiempo y forma esperados; y por ello, el sistema se encarece y no funciona al ritmo exigido por la necesidad objetiva del producto o, en términos generales, del mercado, sino por la ortodoxia extrema que exige la gestión y captación de rentas del conjunto del sistema productivo –cesiones de suelo y aprovechamiento, tasas, impuestos, honorarios profesionales, licencias, visados etc...–.

35 ISAU, 2009: Informe sobre la actividad urbanística de la Junta de Castilla y León. Consejería de Fomento.

Pero con una particularidad que agrava el problema; y es que, quebrado el principio de igualdad, cada ley de urbanismo –y leyes afluentes– y por ende cada plan general –en cada escala de aplicación–, impone condiciones únicas e irrepetibles tanto en su vertiente formal y fiscal, como nominal, con un grado de disparidad tal que ha hecho necesario, incluso dentro de cada comunidad, promulgar a posteriori instrucciones normalizadoras con las que hacer inteligible y controlable la terminología, definiciones, la críptica semiología y el “coctel” de acrónimos con la que se presenta cada plan³⁶.

Este prolijo sistema de normas concurrentes fue desplegado en paralelo al tercer *boom* inmobiliario (1998-2007), que se interrumpe como consecuencia de la crisis financiera y no por casualidad, coincidiendo con la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se introduce en el sistema un nuevo cambio de paradigma que deberá impregnar toda la legislación autonómica ulterior –ver Cuadro 1–. Se constata con ello que tras las últimas crisis inmobiliarias de 1990 y 2007, siempre se impone un nuevo paradigma –regenerar la ciudad– que en el primer caso tuvo una vigencia efímera por razones económicas y políticas, y que tras la crisis de 2007 vuelve a reaparecer.

Pero con una particularidad. Y es que, si en las revisiones de los PGOU de los próximos años se confirma la tendencia a la desclasificación de suelo urbanizable, inevitablemente tendrá lugar un incremento del valor del suelo urbano no consolidado (y del suelo urbanizable delimitado con programa de desarrollo), ya que esta categoría si se puede integrar dentro de las nuevas estrategias de sostenibilidad que refuerzan el paradigma apuntado. Y es que, a lo que se ha asistido en realidad en estos tres últimos lustros es, por la fuerza de los hechos, al ocaso del mito que vinculaba el aumento del suelo urbanizable con la caída del precio de los bienes inmobiliarios y el final de la especulación³⁷.

Leyes regionales y planeamiento general: del sobreesfuerzo al despilfarro

Como resultado de esta permanente revisión de las leyes y reglamentos, es muy acusado también el escalonamiento de la fecha de aprobación, revisión o suma de modificaciones de los planes de los municipios españoles. Destacan a este respecto dos fenómenos: en primer lugar, que en 2015, casi una década después de darse por terminado el tercer *boom* inmobiliario en España, un tercio de los municipios españoles –2.642– contaba todavía con planeamiento general anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, o lo que es lo mismo, anterior a la promulgación del grueso de la legislación sobre urbanismo regional –ver Cuadro 5 y Figura 1–, pese a haber transcurrido más de una década desde su aprobación. Y, en segundo

36 Orden FOM 1572/2006, de 27 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN).

37 http://elpais.com/diario/1994/10/20/economia/782607613_850215.html 20 octubre de 1994. Consulta el 3 de marzo 2017.

lugar, que casi una quinta parte –1.558 municipios– había actualizado su instrumento de planeamiento con posterioridad al emblemático año 2007, ya que en él coincide la promulgación de la todavía en vigor Ley 8/2007 de Suelo y el inicio del fin del *boom* inmobiliario.

Tipo de municipio	Nº de municipios	%
Sin Planeamiento	1.581	19,3
Planeamiento anterior a 1997	2.624	32,0
Planeamiento entre 1997 y 2006	2.435	29,7
Planeamiento entre 2007 y 2015	1.558	19,0

Cuadro 5. Número de municipios según el año de aprobación de su instrumento de planeamiento general (año 2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas –MFOM–. Actualización año 2015.

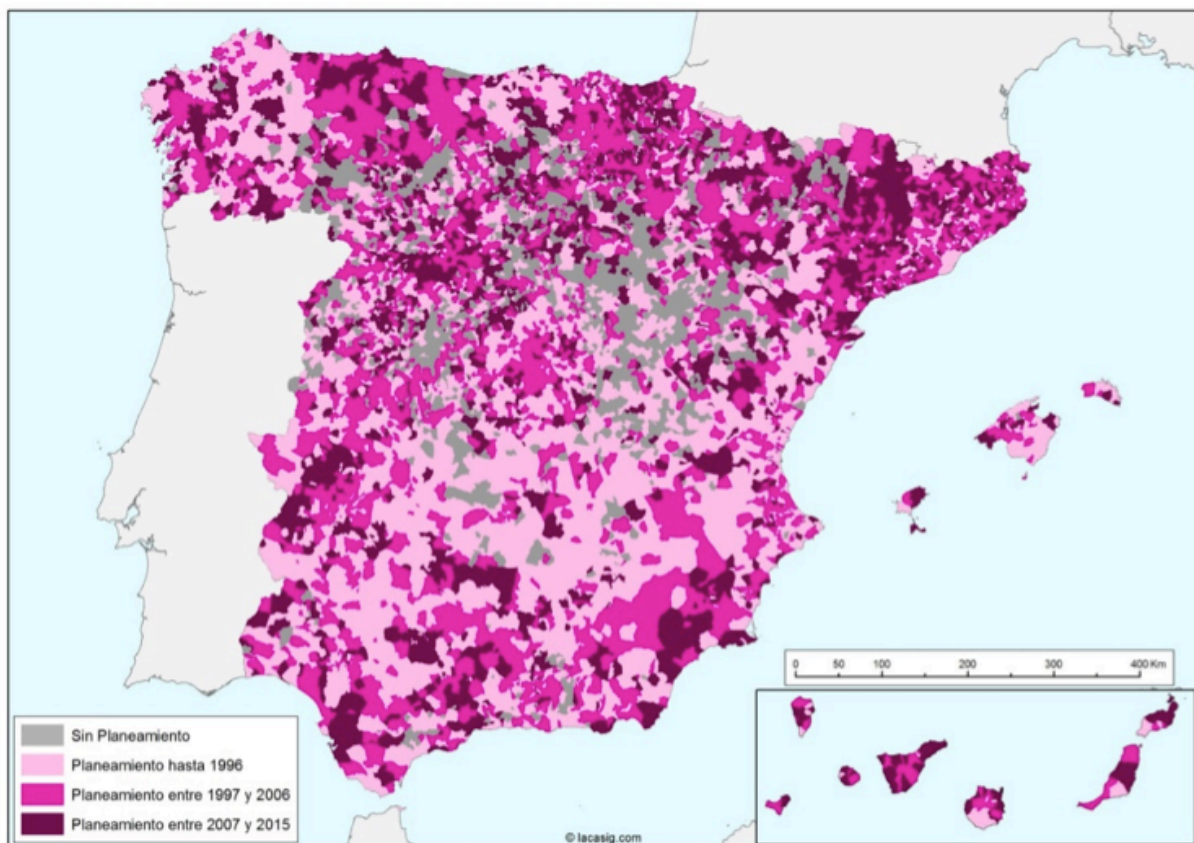


Figura 1: Año de aprobación del planeamiento general municipal en España

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas –MFOM–. Actualización año 2015

Un análisis preliminar de la información disponible del conjunto de los municipios españoles tomada de los metadatos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas Españolas, actualizado en el año 2016, confirma otra de las características del planeamiento urbano reciente como es su sobredimensionamiento³⁸; cerca del 70 por 100 de los municipios disponen de planeamiento general (cuadro 5), y nada menos que

38 Campesino, 2014, p. 110.

2.261, prácticamente un tercio, disponen de Plan General de Ordenación Urbana, lo que sin duda constituye un sobreesfuerzo, cuando no un despilfarro (figura 1) y todo ello sin ignorar que en muchos casos, la disponibilidad de planeamiento general, como se verá más adelante, abre la vía para el desarrollo de grandes programas de suelo urbanizable, frecuentemente innecesarios y mal justificados, con los que competir con ciudades de mayor tamaño, en muchas ocasiones integrantes de un área urbana no reconocida, o reconocida pero no vertebrada por ningún documento de ordenación territorial.

Pero, la verdadera dimensión de lo que podríamos denominar despilfarro regulatorio, se advierte al analizar la estructura de planeamiento en los municipios más pequeños. No deja de ser sorprendente que 1.672 municipios de menos de 10.000 habitantes, el 22,7 por 100, cuenten con PGOU. Pero el sistema llega al paroxismo al constatar que 1.386 de los 6.819 municipios de menos de 5.000 habitantes, es decir una quinta parte, cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, siendo así que, por su localización, como se aprecia en la figura 2, no parece que sea la proximidad a un área urbana el criterio dominante para elegir este tipo de planeamiento (cuadro 6 y figura 2).

Tipo de plan	Nº de municipios	%
Delimitación Suelo Urbano	1.212	14,8
Normas Subsidiarias	3.144	38,3
Plan General de Ordenación Urbana	2.261	27,6
Sin planeamiento	1.581	19,3

Cuadro 6. Número de municipios según el tipo de planeamiento general en vigor (año 2015)
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas –MFOM–. Actualización año 2015

En las condiciones apuntadas, es fácil comprender que la respuesta legal a los problemas en este periodo tan breve, pero de fenómenos tan encontrados –boom inmobiliario y crisis– no haya sido unívoca, sino que, al estar en manos de las Comunidades Autónomas y operar éstas con diferente ritmo e intención reformadora, se ha producido un caótico escalonamiento de las normas que en cierto modo ha venido a quebrar la unidad de mercado, ha dificultado o encarecido la acción de operadores no locales, en un régimen de incompetencia, por la no concurrencia de agentes capaces de competir y romper con el monopolio de aquellos que viven pegados a cada una de las diecisiete normas regionales. Como consecuencia, al comienzo de la segunda década del siglo XXI, y pese a que nunca como ahora se ha dispuesto de tantas leyes y normas para ordenar el territorio, nunca como ahora se ha tenido la conciencia de que el territorio está más desordenado y de que el planeamiento es una técnica para ordenar el caos que el propio planeamiento crea. Cada prólogo de cada nueva ley o decreto se encarga de reconocer y para justificar el cambio de una ley que habitualmente caduca en ciclos superiores al lustro e inferiores a la década.

Y, siendo el espacio urbano un lugar de concurrencia normativa en el que

vienen a sumarse elementos en los que intervienen todas las administraciones, y en cada una de ellas todas las consejerías, concejalías, etc..., resulta obligado redactar los planes teniendo presente la muy diversa normativa sectorial, ya sea de carácter medioambiental, de ordenación territorial, de carácter fiscal, turismo, industria, infraestructuras y, sobre todo, de vivienda y suelo, lo que exige una gran pericia para ordenar-planificar el territorio, cumpliendo a la vez, de forma simultánea o sucesiva y sin contradicciones o injerencias, con la normativa emanada de los múltiples agentes que se encargan de su supervisión –gestión– y custodia –disciplina–, y con ello, de la obtención controlada de las rentas que el planeamiento crea. Resulta ilustrativo a este respecto, la problemática creada en Andalucía tras la aprobación de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ya que en numerosos artículos entraba en contradicción con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

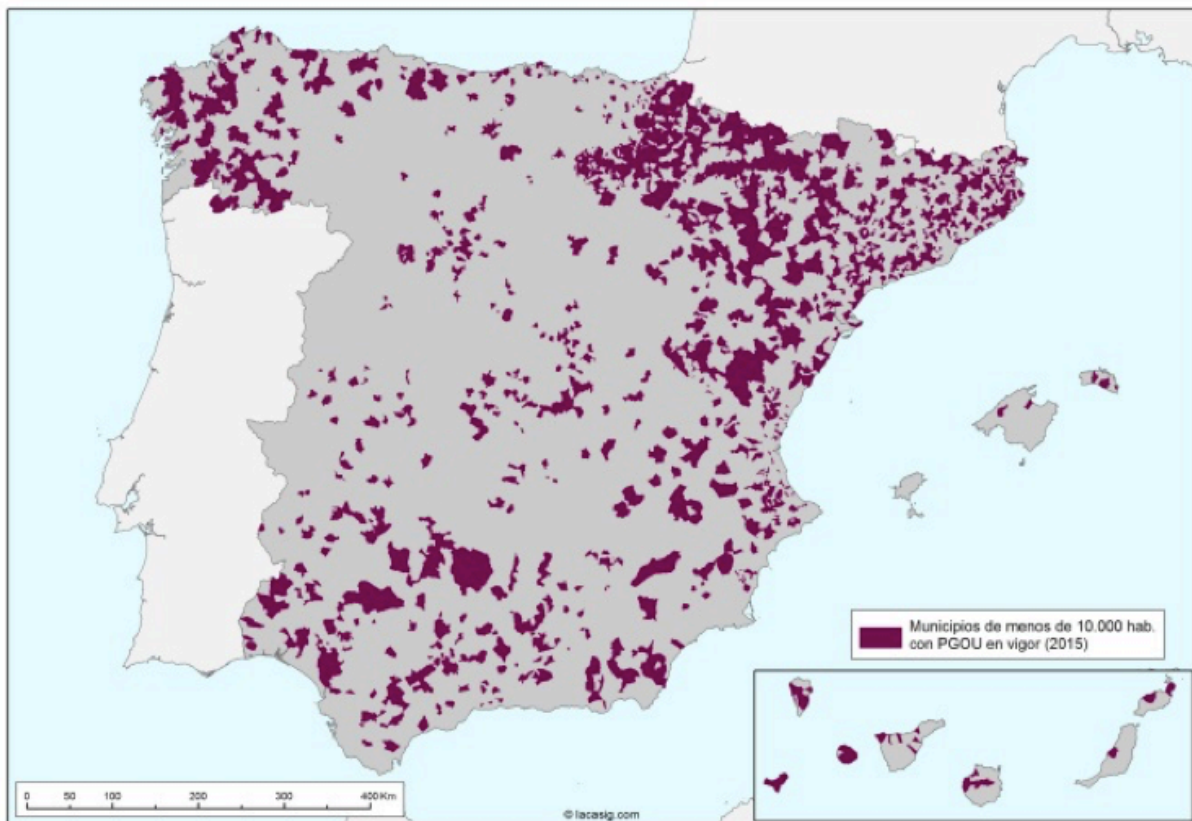


Figura 2: Municipios con menos de 10000 habitantes con PGOU

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas –MFOM–. Actualización año 2015

Esta circunstancia obligó al parlamento andaluz a aprobar pocos meses más tarde la Ley 1/2006 de 16 de mayo de modificación de la LOUA y de la mencionada Ley 13/2005, de forma que en muy pocos meses se asiste a la colisión de normas que se disputan competencias en tres aspectos esenciales: suelo, vivienda y turismo, con la inseguridad que este hecho genera en materia tan necesitada de continuidad

y certeza. El proceso de redacción del planeamiento ha resultado ciertamente sorprendente; se inicia sin criterios homologables, ni siquiera a escala de cada ciudad, genera un corpus caótico, ajeno a los protocolos básicos sobre calidad, y cuando se ha llegado al paroxismo hasta el punto de resultar ininteligible hasta para los técnicos responsables de su aprobación y control, se opta por elaborar una norma o instrucción técnica, es decir un “código común” que no merme la iniciativa de los planificadores, dando al tiempo satisfacción al anhelo de singularidad urbanística municipal.

Para lograr este objetivo se han tenido que elaborar decenas de normas –leyes, decretos, instrucciones, directivas, reglamentos etc...–, se han tenido que aprobar centenares de planes generales, cada uno perfectamente singular, es decir, comprensible según su propio código y por lo tanto no homologable con los restantes planes de un territorio, pese a estar amparados por la misma ley que, según la Comunidad Autónoma, puede ser: de suelo, de régimen de suelo, de actividad urbanística, de urbanismo, de ordenación urbana, de suelo no urbanizable, de suelo rústico, de gestión territorial y urbanística, de Suelo y Urbanismo, o denominaciones similares, que cambian en cada Comunidad Autónoma y con cada ley estatal de contenidos básicos en las que se apoyan.

A mayor abundamiento, es bien sabido que, como consecuencia del alto grado de provisionalidad de los documentos aprobados “definitivamente”, los planes generales de las ciudades son difícilmente reconocibles pasados pocos años –a veces pocos meses– desde su aprobación. A modo de ejemplo, y como muestra de que la abundancia de normas no garantiza su eficacia, el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid ha sido objeto de 141 modificaciones entre 2004 –año de su aprobación– y 2010, con la particularidad de que en febrero de 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León instó al Ayuntamiento a revisar de oficio –siete años después– todo el Plan General ante las sospechas fundadas de que hay artículos que fueron alterados después de que fueran aprobados provisionalmente por el pleno municipal, y antes de su aprobación definitiva por la Junta de Castilla y León y de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia³⁹.

Una muestra del agotamiento que ha producido el sistema puede ser el hecho de que, conocedores de los problemas que plantea la tramitación urbanística, en algunas ciudades como Madrid, Málaga, Palma de Mallorca o en Canarias, ya se han empezado a apreciar, en 2016, movimientos especulativos en torno a un bien cada vez más escaso como es el suelo finalista, es decir, el suelo urbano que no necesita tramitación urbanística⁴⁰.

39 El TSJ determinó que los cambios en el PGOU de Valladolid fueron alteraciones conscientes <http://www.nortecastilla.es/20110204/local/valladolid/determina-cambios-pgou-valladolid-201102041937.html>

40 “Regresa la especulación al mercado del suelo en Madrid y zonas costeras”. http://www.abc.es/economia/abci-regresa-especulacion-mercado-suelo-madrid-y-zonas-costeras-201604090228_noticia.html Consulta el 3 de marzo 2017.

La administración al rescate del sistema inmobiliario: el inicio del proceso desclasificador de suelo urbanizable

Pero como los ciclos son cada vez más cortos y la legislación sobre el suelo tiene una repercusión en la actividad económica y financiera creciente y determinante, tres años después de aprobarse en 2007 la que de momento es la última y teóricamente sostenible ley de suelo, se aprobó por Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y la ocupación, un cambio en la disposición transitoria segunda de la misma, que prolongaba un año más, hasta el 31 de diciembre de 2011, el plazo legal de tres años para empezar a construir en los suelos urbanizables e impedir que vuelvan a considerarse rústicos con la consiguiente pérdida de valor y el efecto derivado en las cuentas de resultados de las entidades financieras propietarias de los terrenos. Un ejemplo más de la subordinación del sector inmobiliario al financiero, y de la inconsistencia y volatilidad de la legislación, incluso la más rigurosa y sostenible⁴¹.

Esta estrategia, claramente orienta a atender el problema que la enorme bolsa de suelo urbanizable representaba, confiaba en una pronta recuperación del sector inmobiliario, que permitiese elaborar el planeamiento de desarrollo preceptivo donde estableciese la ordenación detallada, y obtener alguna rentabilidad a medio plazo de una inversión tan arriesgada y finalmente ruinosa⁴². Al no producirse tal recuperación, resultaba aún más arriesgado hacer una inversión adicional en la urbanización de suelo calificado como urbanizable, que no iba a tener una venta más o menos garantizada, por lo que ese suelo mantuvo tal clasificación hasta agotar todas las prórrogas que se fueron concediendo. Pero quedaba por resolver un problema no menos importante para decenas de miles de propietarios de este tipo de suelo; y es que el suelo clasificado como urbanizable, aunque no tuviese ningún desarrollo, tributaba en el IBI –impuesto de bienes inmuebles– como si fuese urbano, obligando a soportar una alta presión impositiva por un recurso que iba a tardar muchos años y quizá generaciones, en materializar sus expectativas de urbanización⁴³.

Nuevamente, el sistema jurídico administrativo vino a resolver el problema de muchos pequeños y grandes propietarios de suelo urbanizable con poco futuro. En la ley 13/2015 de 24 de junio de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y en su exposición de motivos

Se recoge el reciente criterio jurisprudencial que considera que los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica, y se aprueban nuevos criterios para su valoración teniendo en cuenta sus circunstancias de localización.

41 http://www.elconfidencial.com/economia/2010-04-10/la-prebenda-del-gobierno-a-la-banca-con-la-ley-del-suelo-se-alarga-hasta-2011_376733/ Consulta el 3 de marzo 2017.

42 El suelo urbanizable creció más del doble de lo necesario en nuestro país entre 2001 y 2007. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/17/suivienda/1234888858.html> Consulta el 3 de marzo 2017.

43 Lozano, 2014.

Tal criterio está recogido en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014⁴⁴, que confirmó la interpretación del artículo 7.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, considerando que para que desde el punto de vista catastral un suelo sea considerado como urbano no basta con que estén clasificados como urbanizables o esté incluidos en un sector o ámbito delimitado para ser urbanizado, sino que es preciso que cuente con ordenación detallada, en el planeamiento general o bien en un instrumento de desarrollo –plan parcial–⁴⁵.

Y es en este punto en el que, otra vez más, la política y administración urbanística en España vuelve a salvar al mercado ya que, en contra de lo dispuesto en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, respecto de las dos situaciones básicas de suelo –urbano y rústico–, la Ley 13/2015 de Reforma de la Ley Hipotecaria y Texto Refundido sobre Catastro Inmobiliario viene a reconocer, en cierto modo, una tercera categoría según la cual el suelo que retorne a la situación de rural por carecer de instrumento de desarrollo, puede ser valorado en función de su localización, siendo así que este modo de incorporar plusvalías al suelo había quedado erradicado en la mencionada Ley de Suelo de 2007 y reformas posteriores de la misma⁴⁶. Y, adicionalmente, este nuevo suelo rústico pasa a estar exento –como el suelo rústico tipo– del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, con lo que se consigue compatibilizar los beneficios inherentes a su nueva condición y mantener, siquiera parcialmente, las ventajas de haber sido durante algún tiempo suelo urbanizable.

Como respuesta al cambio que en la valoración de suelo urbanizable introduce la Ley 13/2015 de 24 de junio de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, los ayuntamientos de algunas ciudades, como es el caso de Zamora, decidieron al finalizar 2015 volver a calificar, como rústico, el suelo de 29 de los 42 sectores declarados como urbanizables en el último Plan General de Ordenación Urbana; solo permanecerán como urbanizables once de ellos. Concretamente, los de Rodríguez de Miguel, Camino de la Lobata, Cabañales, Convento de San Francisco, Camino Blanca, Villaclaudia, Vista Alegre, Valderrey, La Cometa, Alto de Valorio y la Aldehuela, sobre los que actualmente hay planes de urbanización pendientes. El resto, un 85% del total de la superficie declarada como

44 Ruiz, 2014.

45 “Se entiende por suelo de naturaleza urbana: a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente. b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo” (rt. 7.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, BOE de 8 de marzo de 2004).

46 “Cuando tuviera por causa una modificación de planeamiento que varíe el uso de los bienes inmuebles, dichos bienes se valorarán tomando como valor del suelo el que corresponda a su ubicación, que en todo caso deberá estar comprendido entre el máximo y el mínimo de los previstos para el uso de que se trate en el polígono de valoración en el que se hallen enclavados tales bienes según la ponencia vigente.” Art. 30.2. b de la Ley 13/2015 de 24 de Junio de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la ley del Catastro Inmobiliario.

urbanizable, volverán a ser suelo rústico a partir del año 2016⁴⁷. Y la justificación de esta propuesta era tanto de carácter urbanístico o medioambiental, como impositivo, ya que, como se ha venido analizando, además de anular las desproporcionadas previsiones de crecimiento urbano del PGOU de 2011 y proteger algunos suelos de alto valor agrícola, se trataba también de reducir la presión tributaria que soportaban los propietarios de suelo urbanizable con expectativas de ejecución del plan prácticamente nulas.

Resulta ilustrativa a este respecto la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León en la que, y con objeto de acelerar la deseada reconversión del sector inmobiliario, se establecen determinados plazos para demostrar la viabilidad del suelo clasificado como urbanizable, de tal modo que, en caso negativo, retornarán a la situación de suelo rústico. De modo particular se señala que

La ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable a la entrada en vigor de esta ley deberá aprobarse definitivamente antes de que transcurran los siguientes plazos, contados a partir de dicha entrada en vigor, incumplidos los cuales los terrenos quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común, a todos los efectos: para los terrenos clasificados como suelo urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: dos años. Para los terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado en el marco de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: cuatro años. Y para los terrenos clasificados como suelo urbanizable delimitado en el marco de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: ocho años.

Provincia	Nº Sectores residenciales	Nº Sectores industriales	Nº Sectores otros usos	Nº Total sectores
Ávila	74	10	1	85
Burgos	58	17	4	79
León	29	19	0	48
Palencia	2	1	2	5
Salamanca	57	11	5	73
Segovia	44	11	2	57
Soria	33	16	1	50
Valladolid	34	21	3	58
Zamora	26	14	0	40
Total, Castilla y León	357	120	18	495
% Total Castilla y León	72,1	24,2	3,6	100,0

Cuadro 7: Desclasificación y conversión en rústico común de sectores de suelo urbanizable residencial e industrial, anteriores a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León. Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre desclasificación de suelo de la Junta de Castilla y León. Año 2016

47 <http://www.laopiniondezamora.es/zamora/2015/11/04/85-suelo-declarado-urbano-pgou/882370.html> Consulta el 3 de marzo 2017.

En consonancia con este mandato, el 19 de octubre de 2016 y una vez transcurridos los dos primeros años desde la promulgación de la mencionada ley, quedaron desclasificados como suelo urbanizable y pasaron a ser automáticamente suelo rústico común, un total de 112.703.219 de m² de suelo urbanizable clasificados antes de la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León, distribuidos en 495 sectores, en su mayor parte calificados como residenciales, pertenecientes a 146 municipios –ver Cuadro 7–. Asimismo, se afronta la desclasificación de suelo aprobado a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, ya que en el caso del suelo urbanizable no delimitado la descatalogación automática se hará efectiva en septiembre de 2018, en tanto que para el suelo urbanizable delimitado se dispone de un plazo, si no media una revisión del planeamiento general, que expira en septiembre de 2022.

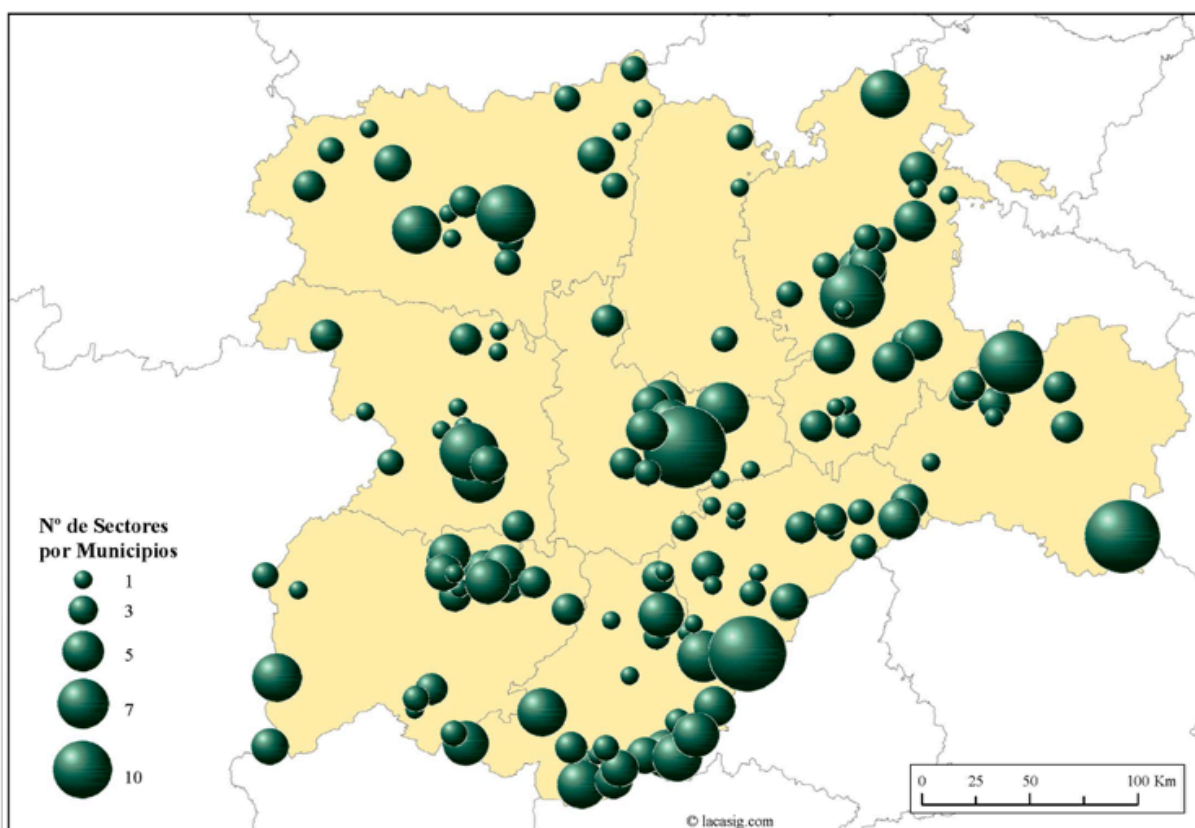


Figura 3. Castilla y León. N° de sectores de suelo urbanizable desclasificados por municipios. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre desclasificación de suelo de la Junta de Castilla y León.

Un análisis detenido de este proceso permite destacar alguna de las constantes del optimismo clasificador del que participó una gran parte del sistema territorial en España, definitivamente frustrado tras la crisis y el cambio de paradigma de la Ley de Suelo de 2008 (T.R. 2015).

En primer lugar, que es absolutamente dominante la desclasificación de sectores residenciales como se puede apreciar en el cuadro 7, respecto de los sectores calificados

como industriales o dotacionales; no menos importante es el hecho de que gran parte de los municipios con sectores residenciales ahora desclasificados, están ubicados en la proximidad a algún centro urbano de más de 20.000 habitantes, y especialmente a las capitales de provincia, siendo relevante en las provincias de Valladolid, Salamanca o Palencia (figura 3). Y, finalmente, constituye una singularidad la hipertrofia de sectores residenciales en algunos municipios pertenecientes a comarcas con cierto atractivo turístico, especialmente las más cercanas a la comunidad de Madrid, en las provincias de Ávila o Segovia.

Frustradas todas las expectativas de ordenación en estos sectores de Suelo Urbanizable, incluso en los 120 reservados para usos industriales, al no haberse elaborado el preceptivo instrumento de desarrollo, retornan a su condición previa de Suelo Rústico, haciendo obligada una reelaboración de sus instrumentos de planeamiento general para acomodarlos a la implacable realidad tras el final del optimismo clasificador y urbanizador de la primera década del siglo XXI. Este proceso será aún más relevante en el año 2018, ya que afectará entonces al suelo urbanizable no delimitado; un suelo sobre el que se ciernen dos amenazas en el horizonte inmediato: en primer lugar, la desclasificación automática en el citado año 2018 del suelo urbanizable no delimitado que no haya aprobado un plan de desarrollo; y en segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la ubicación de los sectores de nuevo desarrollo en esa categoría de suelo, ya que por una parte deben ser contiguos en un 20 por 100 al suelo urbano, y por otra deben justificar su necesidad a la vista de la demanda potencial de suelo residencial y vivienda de los municipios.

La resistencia al cambio de paradigma de la Ley 8/2007 de Suelo: las sentencias del Tribunal Supremo

No son estas, empero, las únicas limitaciones asociadas al modelo de ley de urbanismo y de planeamiento urbano descentralizado de los últimos veinte años; a todas ellas hay que añadir la singular trascendencia que tendrá en la aprobación y desarrollo de los planes generales la participación de la administración judicial, ya sean los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, o ya el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, toda vez que vienen a limitar –corregir– el papel atribuido en la legislación sobre suelo o sobre urbanismo de las CCAA a la administración regional, y especialmente municipal, al intervenir en el proceso de aprobación y ejecución de los planes generales y parciales en aplicación del concepto de *“las necesidades que lo justifiquen”*, contemplado con el mismo carácter preciso en la legislación estatal y regional⁴⁸.

Y si, en términos generales, cuando esta intervención viene a corregir errores de procedimiento u omisiones, es en principio menos incuestionable su participación cuando se valoran de forma unívoca determinados hechos que en el funcionamiento del mercado operan de forma mucho más compleja como son, por ejemplo, los

48 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

relacionados con estimación de necesidades o la cuantificación de la demanda de productos inmobiliarios.

El artículo 20 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana –LSRU– de 2015: *Criterios básicos de utilización del suelo*, señala a este respecto que, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, regionales o municipales, deberán “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”. Un principio perfectamente defendible, siempre que se entienda su aplicación en consonancia con el segundo mandato del mismo artículo por el que se debe “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial”.

El sentido de este mandato no es otro que instar a que en cada municipio se formen las reservas –de ahí el término “destinen”– de suelo para usos futuros, pero es evidente que el sentido de no pocas sentencias en esta materia consiste en interpretar de forma cuestionable la justificación de las necesidades de suelo de una ciudad para uso residencial o productivo, dado que se apoyan en expectativas ya amortizadas –licencias concedidas en el año inmediato anterior–, sin tener en cuenta a nuestro juicio tres aspectos esenciales: la categoría de los indicadores y el rigor de la justificación, la adecuación de los suelos para usos previstos, y la cantidad, es decir, hasta qué punto una propuesta de un plan de desarrollo que establezca ordenación detallada es o no suficiente, y a la luz de qué argumentos.

Todo ello sin olvidar que, siendo el objeto de la ley procurar suelo para usos necesarios a un precio y en un lugar adecuados, el correspondiente al suelo actual está en función del precio y disponibilidad del suelo que pueda adquirirse en el futuro; y si esta vía queda cercenada, el precio se formará a partir de la disponibilidad real de suelo del momento, que siempre será escaso y que por esta razón siempre será caro. Y es que, un siglo después, y salvando las distancias, se reproduce el mismo argumento de carácter restrictivo en cuanto a las dimensiones del crecimiento que, de haberse impuesto en términos judiciales hace una centuria, hubiese anulado, por ejemplo, la propuesta y desarrollo de los ensanches decimonónicos en las ciudades españolas.

Ciertamente, el conjunto de criterios señalados son de objetivación compleja, ya que se fundan en expectativas, pero no es menos cierto que su interpretación judicial irrumpe por una parte en el derecho atribuido a la propiedad del suelo, ya que interpreta con carácter unívoco y restrictivo el concepto de necesidad en un mercado como el inmobiliario, en el que su aplicación es cuando menos relativa, o ya porque limita la actuación de la administración municipal –el Pleno Municipal– o regional –las Comisiones Provinciales de Urbanismo–, erigiéndose en último interprete de las necesidades de una ciudad. E indirectamente, concentra las expectativas de urbanización en dos únicas categorías de suelo: el consolidado, cuya superficie

disponible es siempre muy reducida para nuevas edificaciones, y el no consolidado, al que invariablemente y por el principio de escasez se situará en óptimas condiciones de rentabilidad en beneficio de los propietarios del mismo.

La escasez de ambos tipos de suelo, considerado como suelo finalista ya que no requiere tramitación urbanística –en determinadas zonas–, y el renacido interés de los inversores, está produciendo un nuevo “recalentamiento” en los precios de las transacciones, algo no visto desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. Un informe elaborado en 2016 por la inmobiliaria Solvia, perteneciente al Banco de Sabadell, indicaba ya a este respecto que

El hecho de que la oferta de suelo bien ubicado sea escasa en las zonas con demanda, la amplia liquidez en el mercado y la gran competencia en la adquisición de activos comienza a motivar que, en algunos casos concretos, se esté produciendo una compra de suelo con un fin especulativo para su posterior venta con notables incrementos⁴⁹.

Es cierto que a la luz de la experiencia reciente, la sobreoferta de suelo urbanizable que impulsó la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998 no logró dos de sus objetivos básicos: acabar con la especulación y contribuir a reducir el precio del producto inmobiliario en general, como tampoco lo habían logrado las leyes anteriores; pero también es cierto que la parálisis del sector, por falta de suelo urbanizable entre otras causas, había contribuido al incremento de los precios y al consiguiente *boom* inmobiliario de la segunda mitad de los años ochenta, de forma tal que el sector opera de forma ajena a lo que se ha considerado, ciertamente de forma errónea, el principal condicionante del mismo.

Y en todo caso, la acción de la administración de justicia viene a añadir un elemento más de incertidumbre ante cualquier promoción futura, ya que, en sentido estricto, si una sentencia de los Tribunales superiores de justicia regionales y el Tribunal Supremo después, anulan una propuesta de urbanización y edificación de nuevo suelo, aplicando el principio de que no es necesaria por ser la demanda de vivienda muy baja, este criterio debería operar con independencia del tipo de suelo, de forma que en virtud de ella, podría quedar bloqueada también la promoción de suelo urbano no consolidado, ya que las condiciones de desarrollo, en la legislación autonómica, son muy similares a las del suelo urbanizable, quedando con ello paralizado *sine díe* el desarrollo de una ciudad⁵⁰.

En el mismo sentido se pronuncia, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012, en la que también se anula el Acuerdo adoptado por el Gobierno de la

49 http://www.abc.es/economia/abci-regresa-especulacion-mercado-suelo-madrid-y-zonas-costeras-201604090228_noticia.html Consulta el 3 de marzo 2017.

50 Sentencia de 27 de mayo de 2015, el Tribunal Supremo que confirma la previa de 2 de mayo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, que anuló el Plan Parcial del Área Homogénea 7 “Las Riberas”. En el mismo sentido y similares argumentos destaca la Sentencia de 26/2016 de 18 de enero del Tribunal Supremo que confirma la previa de 14 de octubre de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, que anuló el Plan Parcial del Área Homogénea 1 “Prado Palacio”, en Valladolid.

Rioja en su sesión de 19 de septiembre de 2008, por el que se declaraba el interés supramunicipal de Zona de Interés Regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad (ECOZIR) de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y El Corvo, en el término municipal de Logroño, al no estar justificada la necesidad de ampliar el suelo residencial que se contemplaba en ese Acuerdo. Se dice así en su fundamento jurídico sexto:

Pues bien, en el artículo 10.1.a) del TRLS08 se establece que la ordenación territorial y urbanística puede atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero al suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen; y en este caso, no existe en el municipio de Logroño necesidad para ampliar el suelo con destino residencial con la implantación en un nuevo ámbito de nada menos que 56,54 ha. –la parte recurrente alude también a 3000 nuevas viviendas–, cuando está acreditado que el PGM de Logroño tiene suelo clasificado para albergar más de 38.000 viviendas⁵¹.

Y no es menos cierto que, abusando de rutinas previsibles en la aprobación de determinados planes parciales, la promoción inmobiliaria ha venido afrontando la exigencia del artículo 20 de la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido de 2015, con una extrema laxitud, despreocupación, e incluso menosprecio; a este respecto, la Sentencia de 26/2016 de 18 de enero del Tribunal Supremo, que confirma la previa de 14 de octubre de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, que anuló el Plan Parcial del Área Homogénea 1 “Prado Palacio” en Valladolid, manifiesta que es sin duda insuficiente el Anexo 3 de la Memoria Vinculante, el que contiene la justificación de la necesidad y conveniencia de la urbanización, que en lo que ahora importa se limita a señalar que aquéllas vienen impuestas

Por la consecución del desarrollo edificatorio del sector, que obviamente precisa dotar a los terrenos de elementos de urbanización, implantando los diferentes servicios e infraestructuras y procurando las cesiones de dotaciones y espacios libres y aparcamientos necesarios⁵².

Desde esta perspectiva, la aplicación de la legislación de urbanismo por parte de las administraciones competentes se ve reinterpretada, recurso mediante, a través de algunas sentencias, que se convierten, de facto, en instrumentos capaces de afianzar un nuevo paradigma, sin que ello represente una aplicación de criterios objetivos de naturaleza alguna, aunque en algunos casos, como el muy conocido proyecto de Maturávila, en la ciudad de Ávila, la desproporción fuese muy eviden-

51 <http://portaljuridico.lexnova.es/jurisprudencia/JURIDICO/146459/sentencia-ts-sala-3-de-5-de-julio-de-2012-urbanismo-zona-de-interes-supramunicipal-suelo-no>

52 Sentencia de 26/2016 de 18 de enero del Tribunal Supremo que confirma la previa de 14 de octubre de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, que anuló el Plan Parcial del Área Homogénea 1 “Prado Palacio”, en Valladolid. Ver página 9. En el mismo sentido y tres años antes: Sentencia 14 febrero de 2103 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la que anula la modificación del Plan General de Ordenación Urbana que permitía la construcción de 4.610 nuevas viviendas.

te⁵³. En efecto, una sentencia del 20 de septiembre de 2013 de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) anuló la 6ª modificación del Plan General de Ordenación Urbana, que aprobó el pleno del Ayuntamiento de Ávila en febrero de 2010 y que aprobó definitivamente mediante Orden FOM/599/2011 de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León que recalificaba cerca de un millón de metros cuadrados de suelo en la zona este de la ciudad, hacia el complejo de ocio “Naturávila”, con capacidad para 4.000 viviendas. La sentencia afirma que

no se comprende cuál puede ser la justificación de la modificación en un municipio con excedente de viviendas que no ha ejecutado las previstas en el planeamiento vigente y cuyas previsiones no tienen respaldo en un posible incremento poblacional.

Por ello, la modificación “impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible al no justificar suficientemente los nuevos desarrollos urbanos que propone, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además el modelo de ciudad compacta”⁵⁴.

Dicha sentencia fue recurrida por el Ayuntamiento de Ávila ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, quien la desestima en Sentencia de 18 de junio de 2015. Baste señalar a este respecto que la jurisprudencia impuesta por ambas sentencias implica, de facto, que la transformación de nuevo suelo rústico en urbano mediante la promoción de la correspondiente urbanización no sería posible hasta que no se reactive la demanda de vivienda en una ciudad, sea Valladolid o Ávila, y no se agote el resto del suelo Urbano Consolidado y no Consolidado, sin que se pueda encontrar en las mencionadas sentencias a partir de qué umbral una demanda agregada de vivienda se considera suficiente; en efecto, en ellas sólo se indica que la demanda había sido los años anteriores al recurso muy baja, sin tener en cuenta razones cuyo significado y alcance escapa al conocimiento del Tribunal, tales como la crisis económica y financiera, la restricción del crédito hipotecario y el brutal incremento del desempleo, con el consiguiente desplome en el proceso de formación de hogares. Dicho de otra manera, el argumento de la falta de demanda puede ser en parte impreciso, ya que no se trata de la existencia o no de demanda de vivienda o de su entidad, en realidad lo que no existe en la segunda década del siglo XXI es demanda solvente, de forma que, hasta que ésta no se vuelva a acreditar, no será posible –por lógica– justificar la transformación de ningún tipo de suelo con destino residencial⁵⁵.

53 La sentencia 21 de septiembre de 2013 de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) anuló la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que aprobó el pleno del Ayuntamiento de Ávila en febrero de 2010.

54 <http://www.tribunaavila.com/noticias/anulada-por-el-tribunal-supremo-la-sexta-modificacion-del-pgou-de-avila/1435673110> Consulta el 3 de marzo 2017.

55 Una muestra de este hecho queda patente a la luz del informe del Defensor del Pueblo del año 2012 sobre viviendas de protección pública vacías, ponía de manifiesto que en Castilla y León existían 6.848 viviendas protegidas de promoción privada promovidas al amparo del Plan Estatal 2009-2012 de las que 2.582 eran viviendas visadas y 2.333 viviendas terminadas.

Algunas sentencias del Tribunal Supremo resultan particularmente emblemáticas; este es el caso de las sentencias de 3 de julio de 2009, de 12 de febrero de 2010, de 14 de mayo de 2010, de 7 de junio de 2010, y de 29 de octubre de 2011, relativas a la clasificación de suelo como no urbanizable; y también la sentencia de 8 de noviembre de 2016 de La Sala III del Tribunal Supremo que anulaba el Plan General de Ordenación Urbana de Santander aprobado el 17 de septiembre de 2010 por insuficiencia de recursos hídricos, o la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) de 2016, declarando nulos cuatro sectores recalificados como urbanizables en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Burgos, aprobada en 2014, que preveían la construcción de un máximo de 14.386 viviendas, al considerar no justificado el cambio de rústico a urbanizable. Y en el mismo sentido, aunque con algunos matices, la sentencia del Tribunal Supremo anulando siete sectores del Plan General de Ordenación Urbana de 2011 que fueron declarados como urbanizables, ratificando la sentencia del 10 de mayo de 2014 del Tribunal de Justicia de Castilla y León, a raíz de una reclamación formulada por la Asociación de Regantes del Canal de San Frontis, que consideraban que el suelo estaba bajo protección agropecuaria.

Pero si alguna sentencia resulta concluyente y esclarecedora esa es la correspondiente de 21 de abril de 2015, del Tribunal Supremo, confirmando la previa de 15 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, que anuló las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes, aprobadas por Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 18 de septiembre de 2009; un municipio de 713 habitantes y 432 viviendas, a 13 km. de la ciudad de Valladolid, a las que se pretendían sumar 6.781 nuevas viviendas, sobre nueve sectores de suelo urbanizable residencial, con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y con capacidad estimada para más de 20.000 habitantes. Los argumentos de la sentencia abundan en los fundamentos de la Ley de Suelo de 2007 y la legislación regional tales como:

El incumplimiento de los criterios de sostenibilidad previstos en la normativa urbanística aplicable, y en relación con éste la insuficiente justificación de la necesidad de suelo urbanizable y de la permanencia de suelo urbanizable no delimitado”, y que “debe evitarse la alteración del sistema de asentamientos mediante la formación de nuevos núcleos ajenos a la lógica histórica de ocupación humana del territorio.

Y cierra la exposición de los fundamentos de derecho recordando que

Las Administraciones Públicas y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán en este ámbito atribuir al suelo un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización,

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas-Anexos.pdf>, En el mismo sentido ver: EL PAÍS. *Más de 13.500 pisos sociales vacíos en un país con 330.000 demandantes*.

http://economia.elpais.com/economia/2015/05/10/actualidad/1431279065_143804.html Consulta el 3 de marzo 2017.

al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural⁵⁶.

Sorprendentemente, los criterios que de forma más o menos razonable anulan proyectos de desarrollo residencial como los señalados, son los que debería haber utilizado el Pleno Municipal y el Gobierno Regional responsable de la aprobación definitiva de los planes en su caso, y de las modificaciones de los planes generales o Normas Urbanísticas Municipales, de forma que cabe atribuir a ambos una responsabilidad por la falta de rigor en la elaboración y en el proceso de aprobación de los planes, que en algún caso, como se viene demostrando al aflorar casos de corrupción urbanística municipal, son actos deliberadamente dolosos. Si la ley obligaba –prórroga mediante– a adaptar los instrumentos de planeamiento a sus nuevos postulados, es difícil explicar la falta de rigor del promotor y de control del supervisor para mantener proyectos manifiestamente desproporcionados sin un mínimo argumento, apoyado en la formación de la futura demanda, o en la situación del mercado o cualquier otra variable en la que fundamentar tales propuestas.

Puede ser cierto, no obstante, que el efecto práctico de las sentencias señaladas y de la propia autocontención de las entidades municipales sea reducido y no sean suficientes para eliminar la omnipresente especulación con el suelo y vivienda, sino que en muchos casos simplemente la trasladan de lugar. Es cierto que se paralizan los nuevos desarrollos residenciales por insostenibles, pero no es menos cierto que se reorienta toda la inversión pública o bien hacia el suelo urbano no consolidado, o bien hacia los nuevos planes para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es decir, hacia el tejido consolidado de la ciudad. Se inicia con ello un segundo “ciclo protector” de la edificación más antigua, deteriorada y a veces abandonada, pero que ocupa una posición estratégica –por accesible– y que encuentra un argumento idóneo para prolongar su vida útil con alto beneficio, exclusivamente privado, ya que el nuevo paradigma rehabilitador maximiza la denominada ciudad compacta, es decir, el valor de la proximidad en el mercado, por encima de otros valores más o menos relevantes en la formación del precio final del producto inmobiliario⁵⁷.

En efecto, los criterios que inspiran la anulación de los proyectos señalados *ut supra* o en otras sentencias similares no son cuestionables por cuanto se trata o bien de emplazamientos desconectados y alejados de la ciudad consolidada, o bien de proyectos que sacrifican suelo de alto valor medioambiental e incluso agrícola, o bien de ambos al tiempo, pero no es menos cierto que el principio que dejan entrever puede alterar sustancialmente los fundamentos del mercado, al concentrar todo el desarrollo en suelos que ven reforzada con ello su centralidad.

Más aún, empieza a ser frecuente argumentar el criterio de la sostenibilidad a

56 Artículo 10.a de la Ley 8/2007 de Suelo.

57 Castilla y León priorizará la regeneración de las áreas residenciales que surgieron en las ciudades entre la posguerra y los 80. http://www.diariodevalladolid.es/noticias/castillayleon/castilla-leon-priorizara-regeneracion-areas-residenciales-surgieron-ciudades-posguerra-80_49239.html Consulta el 3 de marzo 2017. Ver también: Plan de Rehabilitación Integral de Castilla León. http://www.jcyl.es/junta/cf/20120209_PRICyL.pdf Consulta el 3 de marzo 2017.

partir de un fenómeno singular nada desdeñable e irrepetible: están a punto de salir de observación, en términos demográficos, las primeras generaciones que accedieron de forma casi generalizada a la propiedad de una vivienda en España en los años cincuenta y sesenta, lo que sin duda pondrá en el mercado de forma progresiva un excepcional stock de vivienda de segunda mano y escaso valor; pero este fenómeno no se producirá de forma simultánea ni con coincidencia de intereses, y por tanto la incidencia global de este viejo parque de vivienda en el mercado no es fácil de evaluar⁵⁸. Se puede suponer, conocida la experiencia de décadas anteriores, que su valor en el mercado dependerá tanto de estrategias de regeneración urbana, que son también costosas –renovación de infraestructuras, acometidas, servicios etc...– y de la propia obra rehabilitadora, no menos compleja y costosa, como de las estrategias de promoción de nuevo suelo residencial, más o menos contiguo y más compacto, con el que equilibrar el mercado residencial.

Conclusiones

Una irrepetible combinación de elementos sociales, económicos y jurídicos ha hecho posible que, en la primera década del siglo XXI casi todas las Comunidades Autónomas hayan dispuesto de nuevas leyes de urbanismo ancladas en la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 primero, y en la Ley 8/2007 de Suelo, en la actualidad. El resultado de esta regulación urbanística ha sido en parte positivo, habiéndose resuelto en la redacción de centenares de nuevos planes o en la revisión de los existentes.

Como consecuencia, nunca se ha dispuesto de tanto suelo para crecer como en el periodo –dos décadas– de mayor regulación legal y técnica que es el que media entre las dos últimas leyes del suelo 1997-2007; nunca se ha construido tanto, nunca se ha dispuesto de tanto stock de vivienda nueva y de segunda mano sin vender; nunca se ha incrementado tanto el número de sectores sin ocupar y viviendas vacías en la ciudad, y nunca, como en este periodo, las discrepancias de interpretación de la norma habían generado tanta incertidumbre y frustración en el sector promotor tras haber operado prácticamente sin contestación y con cierto grado de complicidad política. Una situación que está siendo corregida por diversas sentencias del Tribunal Supremo que vienen a cercenar las ambiciosas pretensiones urbanizadoras de muchos municipios, especialmente los de pequeño tamaño.

El inicio del proceso desclasificador de suelo en 2016, que algunas Comunidades Autónomas han programado y en algún caso ya ejecutado, confirma gran parte de los errores cometidos en lo tocante a la clasificación de suelo. Como los confirman, también, la práctica totalidad de las sentencias y jurisprudencia, por aplicación de los postulados sobre sostenibilidad –crecimiento compacto y contigüidad– de la ley 8/2007 de Suelo y de la recuperación de la ciudad construida que impulsa el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y de sus consiguientes desarrollos autonómicos. Una legis-

58 Campesino, 2014, p. 108.

lación que viene a poner fin al periodo de descontrolado optimismo urbanizador vivido en España en las dos últimas décadas.

Puede no obstante anticiparse que, la drástica reducción de suelo urbanizable que caracteriza a la nueva generación de PGOU puede alentar –ya lo está haciendo en algunas ciudades como Madrid y Barcelona– un nuevo ciclo de sobrevaloración –por escasez– del suelo disponible para urbanizar, o directamente para edificar –suelo urbano y suelo urbano consolidado–, ya que necesita de una menor tramitación administrativa, y permite eludir el laberinto regulador a que está sometido al conjunto del sistema.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, A. Planificar el desarrollo urbano. En DE LAS RIVAS, J.L. y MUZIO, G. (coords.) Planeamiento urbano en la Europa comunitaria, Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1994.
- ÁLVAREZ, A. La ciudad como producto vs la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2015. 79 p.
- BALBO, M. La nueva gestión urbana. En: JORDÁN, R, y SIMIONI, D. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile, 2003
- BERGES, A.; ONTIVEROS, E. La nueva ley de suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los mercados del suelo. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 2007, vol. XXIX, p.152-153.
- BRANDIS, D. Los espacios residenciales españolas en el cambio de siglo. En AAVV, Espacios públicos, espacios privados. Un debate sobre el territorio. Bilbao, AGE, Universidad de Cantabria, 2007, p. 25-53.
- BURRIEL, E. La ‘década prodigiosa’ del urbanismo español (1997-2006). En Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>> [Consulta: 3 de marzo de 2017]
- CALDERÓN, B.; GARCIA CUESTA, J.L. Vaciar la ciudad para llenar la periferia: nuevas estrategias para justificar la ciudad insostenible. En: VVAA: Homenaje a Joaquín González Vecín. Secretariado de Publicaciones, Universidad de León. 2005, p. 221-231.
- CALDERÓN, B. De la ley al territorio: legislación, planeamiento y ciudad en los planes generales de Castilla y León 1997-2010. En: VALENZUELA, M. (coord): Las ciudades españolas en la encrucijada. Entre el ‘boom’ inmobiliario y la crisis. Ed. Real Sociedad Geográfica. Madrid. 2013, p. 77-110.

- CAMPESINO, A. Centros y periferias urbanas: ordenación y desgobierno. En LOIS, R. y MIRAMONTES, A. (ed.) Reflexiones sobre las ciudades y el sistema urbano en tiempos de crisis. Ed. USC. Santiago de Compostela, 2014, p. 91-120.
- CAPDEVIELLE, J. El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales de la ciudad de Córdoba, Argentina. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 2016, 25 (2): 177-196.
- CISNEROS, G. Constitución y urbanismo. En PÉREZ, J. M. (coord.) Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo, Ed. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, Vol. 1, p. 203-214.
- CRUZ, J. La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, 2016, nº. 139.
- FERNÁNDEZ, M.J.; RECAREY, N.; CASTRILLÓN, D. Nuevo marco normativo del urbanismo gallego: Ley 2/2016, de 10 de febrero; del Suelo de Galicia. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, 2016, Nº. 141.
- FORQUET, H. El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, 2014, nº 131, p. 80-90.
- GAJA, F. Reparar los impactos de la burbuja constructora. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de septiembre, de 2015, vol. XIX, nº 517. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-517.pdf>>. ISSN: 1138-9788. [Consulta: 3 de marzo de 2017]
- GALINDO, J.M. El coste de la ineficiencia urbanística. En: PÉREZ, J.M. (Dir.) Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo. Ed. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, Vol. II, p. 835-866.
- GUTIÉRREZ, J.J. Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. Urbano, 2009, vol. 12, núm. 19, pp. 52-63
- LOZANO, B.; MUIÑA, A. Para que el suelo urbanizable sea considerado urbano a efectos catastrales, y pague IBI como tal, es necesario que se haya iniciado su desarrollo urbanístico (STS de 30 de mayo de 2014). Diario La Ley, 2014, nº 8355.
- LOIS, R.; PIÑEIRA, M. J.; VIVES, S. El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de julio de 2016, vol. XX, nº 539. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-539.pdf>>. ISSN: 1138-9788. [Consulta: 3 de marzo de 2017]
- MARINERO, A. M. El derecho urbanístico en Castilla y León: origen y evolución. En SÁNCHEZ, E. Derecho urbanístico de Castilla y León. Ed. La ley-El Consultor, Madrid 2009, págs. 1-99.
- MARTÍN, L. Cambios frecuentes, inseguridad creciente. Una nota sobre la situación actual del derecho urbanístico español. En OLMO, J. (coord.) El derecho urba-

- nístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols. Madrid, 2008, T. III, p. 329 a 342.
- MATA, R. Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio. Lección Inaugural, Curso 2007-08. <<https://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2008/08/nueva-cultura-territorio-rafa-mata.pdf>> [Consulta: 3 de marzo de 2017]
- MELLADO, L. La reordenación territorial del urbanismo desagregado: articulación de las previsiones urbanísticas y territoriales en el urbanismo español. En OLMO, J. (coord.) El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols. Madrid, 2008 T. III, p. 343-389.
- PAREJO ALFONSO, L. La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. Revista digital de Derecho Administrativo, 2012, nº 7, p. 63-88. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2152626> [Consulta: 3 de marzo de 2017]
- PAREJO, L. Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, 2015, nº. 136, p. 6-16.
- PILLET, F. La planificación urbanística y estratégica y su relación con la valoración catastral en España. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2010, nº 54, p. 323-333.
- PRECEDO, A y MINGUEZ, A. Una radiografía de las ciudades españolas: una evaluación del modelo postindustrial. En LOIS, R. y MIRAMONTES, A. (eds.) Reflexiones sobre las ciudades y el sistema urbano en tiempos de crisis. Ed. USC. Santiago de Compostela, 2014, pp. 15-73.
- RAMON, T. El concepto de urbanismo y la dispersión legislativa. En: PÉREZ, J.M. (Dir.) Hacia un nuevo urbanismo. Ed. FEI, Madrid, 2005, p. 283-310.
- RAMOS, J.A. Los 10 errores más básicos y frecuentes en el urbanismo español. Actualidad Jurídica Ambiental, 2015, nº 52.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. El mercado de vivienda y la crisis financiera en 2009. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XLI (159) 2009, pp. 141-162.
- ROMERO, J.; BRANDIS, D.; MELO, C. El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2015, nº. [69](#), p. 369-386.
- ROMERO, J. Construcción residencial y gobierno del territorio en España: de la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada, 2010, nº [47](#), p. 17-46.
- RUEDA, A. Las disfunciones de la legislación urbanística. En: PÉREZ, J.M. (Dir.) Hacia un nuevo urbanismo. Ed. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, Vol. 1, p. 475-524.
- RUIZ ARNÁIZ G. La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, 2015, nº. 133, págs. 12-19.

STEINBERG F. Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro. Hábitat II. SINPA. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2001.

© Copyright: Basilio Calderón Calderón y José Luis García Cuesta, 2017

© Copyright Scripta Nova, 2017.

Ficha bibliográfica:

CALDERÓN CALDERÓN, Basilio; GARCÍA CUESTA, José Luis.

Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de julio de 2017, vol. XXI, nº 570. ISSN: 1138-9788.