
EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Carmen Esther Falcón Pérez¹
esther.falcon@ulpgc.es

Juana Fuentes Perdomo²
juana.fuentes@ulpgc.es

RESUMEN

En este trabajo se realiza un análisis de la evolución producida en las sucesivas leyes urbanísticas que han sido promulgadas en España, y de cómo se ha venido incorporando al ordenamiento jurídico la preocupación por un desarrollo sostenible, que integre las perspectivas ambientales, económicas y sociales en los procesos de transformación de suelo y la gestión del territorio. Las iniciativas legislativas más recientes se orientan a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Se pretende propiciar los procesos de rehabilitación edificatoria mejorando la eficiencia energética de los edificios, el uso de energías renovables y la disminución de gases de efecto invernadero. No sólo se persigue un objetivo ambiental, sino que también se plantea como una medida económica, para la recuperación y reactivación del sector de la construcción, y del sector turístico, en particular en los destinos “maduros”, que puedan verse favorecidos con actuaciones de renovación y modernización.

PALABRAS CLAVE: ordenación del territorio, legislación urbanística, desarrollo sostenible, recuperación económica, sector constructor, sector turístico.

ABSTRACT

This paper is an analysis of the evolution in successive planning laws that have been enacted in Spain, and how it has been incorporated into the legal system concern for sustainable development that integrate environmental, economic and social prospects in the processes of transformation of soil and land management. The most recent legislative initiatives are aimed at rehabilitation, urban regeneration and renewal. It seeks to promote processes of building rehabilitation to improve the energy efficiency of buildings, the use of renewable energies and the reduction of greenhouse gases. But it is not just an environmental objective, but it is also an economic purpose, recovery and reactivation of the building sector and also the tourism sector, particularly to ‘mature’ touristic destinations, which may be favoured by politics of renovation and modernization.

KEYWORDS: urban planning, urban regulation, sustainable development, economic recuperation, building sector, tourism sector.

¹ Profesora Titular de Universidad, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, miembro del grupo de investigación INFISOC, enfocado al desarrollo sostenible.

² Profesora contratada doctora, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, miembro del grupo de investigación INFISOC, enfocado al desarrollo sostenible.

1. INTRODUCCIÓN

La definición más ampliamente utilizada del término “desarrollo sostenible” proviene de la Comisión Mundial de Medioambiente y Desarrollo, de la ONU, y figura en el denominado *informe Brundtland* (1987): “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

Se acuña así un término que ha venido utilizándose ampliamente tanto en los discursos políticos como en los informes empresariales, y que también se ha incorporado en los programas universitarios y en la literatura científica. Sin embargo, a pesar de que es un concepto de amplia utilización, pueden detectarse múltiples interpretaciones y distintos enfoques del término¹. En este sentido, señala Naredo (2004) que su éxito se debe precisamente a su ambigüedad, puesto que enuncia un deseo general, pero sin precisar su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica.

Como señalan Strange y Bayley (2008, 30), el desarrollo sostenible es:

- Un marco conceptual: una forma de cambiar la visión predominante del mundo hacia una visión más holística y equilibrada.
- Un proceso: una forma de aplicar los principios de integración –en el espacio y el tiempo– a todas las decisiones.
- Un objetivo a alcanzar: identificar y solucionar los problemas específicos del agotamiento de los recursos, la asistencia sanitaria, la exclusión social, la pobreza, el desempleo, etc.

En muchas ocasiones se identifica el desarrollo sostenible únicamente con cuestiones de carácter medioambiental, pero hay que destacar que el concepto está basado en la interconexión de tres pilares para el logro del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. Los planteamientos del informe Brundtland sientan las bases que posteriormente se desarrollaron en la denominada “Cumbre de la Tierra”, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, en que se adopta la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, la Declaración de principios para la Gestión Sostenible de los Bosques y el Programa 21, más conocido por Agenda 21.

Así, se establece que para que se produzca el desarrollo sostenible son requisitos indispensables el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. Para alcanzar tales objetivos se propone la Agenda 21 como un plan de acción completo que ha de llevarse a cabo de manera global, nacional y local, tanto por parte de las propias Naciones Unidas como de los gobiernos de todo el mundo.

La Agenda 21 ha dado paso a la elaboración de las Agendas 21 Locales, como instrumentos de traslación a la práctica de las comunidades locales de los mecanismos y

¹ A título ilustrativo puede verse Asafu-Adjaye (2007), que señala el enfoque económico-neoclásico, el ecologista, el sociológico, la perspectiva intergeneracional e intrageneracional, entre otros enfoques.

herramientas para conseguir el desarrollo sostenible, bajo la máxima de pensar en términos globales y actuar en el ámbito local.

En este contexto de la creciente preocupación en todo el mundo por el desarrollo sostenible, este trabajo se ocupa de un recurso de especial importancia para el desarrollo de la vida en el planeta, como es el territorio, el suelo en que tienen lugar las actividades humanas. Esta materia es regulada por el derecho urbanístico, que se ocupa de ordenar y gestionar el territorio y los usos de suelo.

En este trabajo se realiza un análisis de la trayectoria experimentada en las sucesivas leyes urbanísticas promulgadas en España, y de cómo se ha venido incorporando la preocupación por el desarrollo de una ciudad con criterios de sostenibilidad. A fin de contextualizar esta evolución normativa, se reseñan previamente las iniciativas internacionales y, en particular, europeas en materia de desarrollo sostenible y ordenación del territorio, que se han ido incorporando paulatinamente en el ordenamiento jurídico nacional.

2. INICIATIVAS INTERNACIONALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ESPECIAL REFERENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se había señalado, la Agenda 21 promovida por la ONU se formula como un plan de acción integrado que aúna los tres requisitos fundamentales del desarrollo sostenible, económico, social y medioambiental. Del amplio contenido de la Agenda 21 nos interesa destacar aquí lo referido al objetivo de “fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos”, en que se establecen una serie de áreas de acción prioritarias:

- Suministro de una vivienda adecuada para todos;
- Mejora de la gestión de los asentamientos humanos;
- Promoción de la planificación y la ordenación sostenible del uso de la tierra;
- Promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento, drenaje y gestión de los residuos sólidos;
- Promoción de sistemas sostenibles de energía y transporte en los asentamientos humanos;
- Promoción de la planificación y gestión de los asentamientos humanos en las regiones propensas a los desastres;
- Promoción de actividades sostenibles en el sector de la construcción;
- Promoción del desarrollo de los recursos humanos y de la capacidad para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Como puede observarse, todos esos elementos están estrechamente interrelacionados con el urbanismo y el modo en que se planifican y construyen las ciudades, las urbanizaciones de la periferia, los sistemas de transportes e infraestructuras, etc. Dicho de otro modo, la

planificación urbanística y territorial, los usos del suelo, el nivel de densidad de las zonas habitadas, etc., juegan un importante papel para el logro del desarrollo sostenible.

A este respecto indica Colmenar (2002, 46) “dado que los problemas medioambientales están ligados a los estilos de vida y a los modos urbanos de usos del suelo, es importante establecer unos modelos que permitan conciliar el desarrollo urbano y la mejora de las condiciones de vida, con la preservación de los recursos naturales y que, además se integren en el planeamiento urbanístico”.

En la actualidad, las ciudades son las principales consumidoras de recursos naturales, suelo, agua, energía y, al mismo tiempo, son generadoras de contaminación y de residuos, por lo que tienen un impacto muy significativo en el desarrollo sostenible, como señala Colmenar (2002, 47), “la lucha por la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades”.

En este sentido, es de destacar la denominada Carta de Aalborg (1994), que firmaron un conjunto de ciudades europeas y gobiernos nacionales reconociendo el importante papel que tienen que jugar las autoridades locales para lograr el desarrollo sostenible. Siguiendo los planteamientos de la Agenda 21, se reconoce la importancia de preservar el capital natural, como el aire, el suelo, el agua y los bosques, de ahí que se establece el compromiso de una economía urbana hacia la sostenibilidad. Se requiere que las autoridades locales apliquen unas políticas eficaces de ordenación del territorio, que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes.

De entre los principales acuerdos y consensos de la Carta de Aalborg destacamos la importancia que se otorga al protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad. En este sentido, se reconoce que se toma en consideración el llamamiento del quinto programa de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea, “Hacia un desarrollo sostenible”, de compartir la responsabilidad de la aplicación del programa entre todos los sectores de la comunidad. Para ello ha de garantizarse el acceso a la información a todos los ciudadanos y grupos interesados, de modo que puedan participar en los procesos locales de toma de decisiones.

Asimismo, se establece el compromiso de utilizar los instrumentos políticos y técnicos disponibles para alcanzar un planteamiento ecosistemático de la gestión urbana, recurriendo a una amplia gama de instrumentos para la captación y tratamiento de los datos ambientales y para la sensibilización por parte de la ciudadanía, favoreciendo la participación del público. Se realiza una apuesta por la creación de nuevos sistemas de contabilidad ambiental –que ayude a una gestión eficaz de los recursos naturales–, por la evaluación del impacto ambiental y los indicadores de sostenibilidad de los sistemas urbanos.

En el ámbito de la Unión Europea (UE) se han venido desarrollando diversas iniciativas y propuestas, de modo que los planteamientos del desarrollo sostenible se han ido

incorporando paulatinamente en las políticas y legislaciones europeas. Según señala Yábar (2004, 75) el desarrollo sostenible impregna las acciones comunitarias en materia medioambiental desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, mientras que la vertiente económica del desarrollo sostenible sólo alcanza verdadera importancia en este siglo, en particular al formularse la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (que trataremos posteriormente); en cambio, por lo que se refiere al aspecto social del desarrollo sostenible, todavía se encuentra en un estadio inicial.

Es de destacar que el objetivo del desarrollo sostenible figura en el propio Tratado constitutivo de la Unión Europea (Tratado de Niza), en que se delimita dentro de los objetivos esenciales de la Unión Europea la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. En el vigente Tratado de Lisboa se clarifica aún más esta posición europea, señalando "...la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente...".

De entre las diversas iniciativas europeas encaminadas al logro del desarrollo sostenible, y directamente relacionadas con el ámbito del urbanismo y de la ordenación y planificación del territorio, ha de destacarse la denominada Estrategia Territorial Europea, elaborada por el Comité de Desarrollo Territorial, y acordada por los ministros responsables de la ordenación del territorio, en Postdam en mayo de 1999.

Según se señala en el propio documento, la Estrategia Territorial Europea se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social. El desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala. Así, la UE evolucionará paulatinamente desde una Unión económica a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional (véase la figura 1).

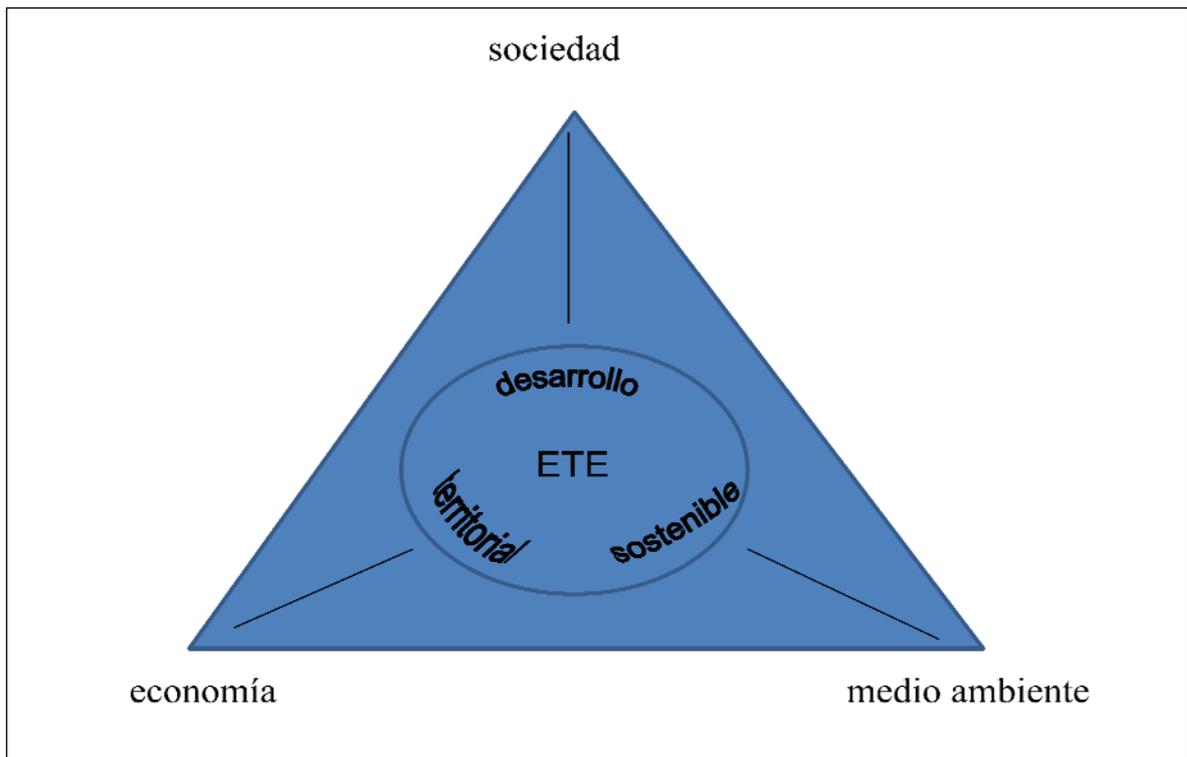


Figura 1. Triángulo de objetivos: desarrollo equilibrado y sostenible del territorio

Fuente: Estrategia Territorial Europea (1999, 11)

Asimismo, se señalan los aspectos siguientes como decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades:

- el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social),
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos),
- una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y finalmente
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Ha de señalarse que esta Estrategia Territorial Europea, aunque es un documento jurídico no vinculante, sin embargo establece una serie de directrices orientadoras, de acuerdo con unos objetivos fundamentales, de tal modo que se constituye en un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los estados miembros, sus regiones y ciudades. En este sentido, sus planteamientos van incorporándose en la regulación comunitaria y se integran en la denominada Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.

La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible se formula por parte de la Comisión Europea en respuesta a la petición del Consejo Europeo de Helsinki (1999) de “elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico”. Dicha propuesta se presentó y fue

aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001) y además constituye la principal contribución europea a la Cumbre de Johannesburgo (2002), conocida como la Cumbre Río + 10, puesto que se replantean los logros y fracasos diez años después de la primera Cumbre de la Tierra.

En el documento se establece la posición política europea de que el desarrollo sostenible “ofrece a la Unión Europea una visión positiva a largo plazo de una sociedad más justa y que promete un medio ambiente más limpio, seguro y sano”, y al mismo tiempo se reconoce que para lograr en la práctica tal objetivo es preciso que se integren los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

En este sentido, se identifican una serie de amenazas al desarrollo sostenible, como son el cambio climático, los modos de consumo, producción y transporte, o la pobreza y la exclusión social, estableciéndose una serie de medidas e instrumentos políticos para reorientar la acción comunitaria europea con actuaciones a corto y medio plazo para lograr el desarrollo sostenible, que por su propia naturaleza es un objetivo a largo plazo.

Entre las prioridades que se establecen, nos interesa destacar la mejora del sistema de transporte y de la ordenación territorial, para lo que se delimita dentro de los objetivos principales el fomentar un desarrollo regional más equilibrado y mantener la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas, tal como se recomienda en la Estrategia Territorial Europea.

También se formula el mecanismo por el que la Unión Europea periódicamente ha de realizar una evaluación de los logros alcanzados y los retos planteados, en función de una serie de indicadores de desarrollo, y si procede actualizar y revisar la estrategia.

En la actualidad, la Estrategia de Desarrollo Sostenible establece siete ámbitos prioritarios, para los que se formulan un conjunto de acciones y medidas tanto por parte de la Unión Europea como de los países miembros para lograr los objetivos políticos:

- Cambio climático y energía limpia.
- Transporte sostenible.
- Consumo y producción sostenibles.
- Conservación y gestión de los recursos naturales.
- Salud pública.
- Integración social, demografía e inmigración.
- Pobreza en el mundo.

La más reciente evaluación de la que disponemos (2009) reafirma las prioridades establecidas, destacando los avances realizados pero reconoce que “a pesar de los considerables esfuerzos realizados para incluir la acción para el desarrollo sostenible en políticas importantes de la UE, persisten tendencias inviables y la UE debe intensificar sus esfuerzos”.

Ha de señalarse que la Estrategia de Desarrollo Sostenible establecida por la Unión Europea a su vez ha de verse apoyada y complementada por la elaboración y puesta en marcha de las correspondientes estrategias nacionales de desarrollo sostenible, puesto que los objetivos y las acciones que se proponen son tanto de ámbito comunitario como de competencia nacional de cada país. Así, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007) sigue las líneas establecidas a nivel europeo, dedicando una particular atención a los usos del suelo y la ocupación del territorio, con el objetivo de “promover un desarrollo territorial y urbano sostenible y equilibrado, incentivando, en particular, el desarrollo sostenible en el medio rural”.

Como consecuencia del impacto de la crisis económica mundial la Unión Europea ha formulado la denominada “Estrategia Europa 2020” que pretende no sólo la superación de la crisis, sino orientar los esfuerzos a un futuro sostenible, estableciendo entre sus prioridades un crecimiento sostenible, con una utilización más eficaz de los recursos, con bajas emisiones de carbono, incrementando el uso de energías renovables y promoviendo una mayor eficiencia energética.

De especial interés consideramos la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios (2010) y la Directiva relativa a la eficiencia energética (2012), que establecen una serie de políticas a aplicar por todos los países de la Unión Europea que promuevan la eficiencia energética y el ahorro de energía en los edificios, y por ello ha de trasladarse a las legislaciones nacionales.

3. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Como ya se había señalado, el suelo dadas sus peculiaridades es regulado por la normativa urbanística. En este sentido, creemos conveniente realizar una breve descripción de la trayectoria que ha experimentado la legislación urbanística española en materia de desarrollo sostenible, analizando en este apartado las legislaciones urbanísticas promulgadas en los últimos años, a saber: Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLRS'92); Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LSV'98); y el Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRS'08).

3.1. Texto refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el real decreto legislativo 1/1992

La legislación urbanística española, tradicionalmente, no ha dedicado articulado alguno para incentivar el desarrollo sostenible en materia de suelo. No sólo se encuentra este vacío normativo en las exposiciones de motivos de las legislaciones sucesivas sino también en el

propio articulado. Así, nos remitimos al TRLS'92 que era de aplicación en todo el territorio español en materia de suelo, actualmente derogado.

Señalamos que el objeto de este texto era “establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo se determine expresamente” [Art. 1 TRLS'92].

Esta ley de ámbito estatal estaba extremadamente preocupada por la legislación que podía ser aplicada en todo el territorio, diferenciándose en tres tipos de normas:

- Legislación básica: normativa urbanística dictada por el Estado, que es susceptible de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas.
- Legislación plena: normativa urbanística sobre la que el Estado ostenta competencias exclusivas, por lo que no es posible que sea legislado por las Comunidades Autónomas.
- Legislación supletoria: normativa urbanística sobre la que el Estado no tiene competencias ya que pertenece a las Comunidades Autónomas. No obstante, para evitar un vacío legal en las Autonomías, el Estado dictó normas que regulan dichas materias, hasta tanto la Comunidad Autónoma correspondiente se pronunciase al respecto.

A la postre, esta diversidad de ámbito competencial sería el motivo por el que la Sentencia derogatoria del Tribunal Constitucional 61/1997 declararía inconstitucional dicho texto refundido, pues el Tribunal entendió que el gobierno español excedía de sus competencias y que debía ser materia a legislar por cada Comunidad Autónoma.

En su articulado, concretamente en los primeros que constituyen las disposiciones generales, se hacía referencia a los aspectos relativos al desarrollo y promoción de la actividad urbanística. En definitiva, el desarrollo de la actividad urbanística no es más que el diseño del planeamiento urbanístico; ejecución de dicho planeamiento; intervención del ejercicio de las facultades relativas al uso del suelo y edificación; y la intervención en la regulación del mercado del suelo, cuestión fundamental que hace diferenciar a este recurso por las implicaciones que proyecta en la construcción de viviendas.

A principios de los años 90, la actividad urbanizadora en España no se caracterizaba por la conservación de los espacios naturales, la rehabilitación de ciudades construidas o impedir la expansión de nuevas urbanizaciones. De hecho, un claro ejemplo de ello se muestra en la finalidad que persigue esta normativa [Art. 3 de TRLS'92]:

- “Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de los beneficios y cargas del planeamiento e imponer la justa distribución de los mismos.
- Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos.

- Asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Estas finalidades hacen referencia, exclusivamente, a materia urbanística en el desarrollo de las ciudades cumpliendo con las obligaciones dictadas por la normativa que conceden derecho a la obtención de facultades urbanísticas². Por supuesto, sin hacer mención alguna al desarrollo de una política urbanística dedicada a la protección de un modelo sostenible.

Tras la sentencia, antes comentada, del Tribunal Constitucional 61/1997 que provocó la derogación del TRLS'92, se promulga la Ley del Suelo de 1998.

3.2. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

Esta ley se encontró con una realidad económica española en la que la escasez de suelo era importante y preocupante, y los propietarios de terrenos demoraban su entrada en el mercado de la construcción, lo cual hacía incrementar aún más la demanda de suelo. Ante la poca oferta existente, evidentemente el resultado es obvio, el aumento significativo del precio del suelo.

Con esta realidad, la LSV'98, en la Exposición de Motivos, claramente apuesta por “facilitar el incremento 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.”

Con esta premisa se establecía una prioridad a la urbanización de todos aquellos terrenos que pudieran ser urbanizados, salvo aquellos que por razones de valores ambientales, paisajísticos, culturales, riqueza agrícola, forestal, ganadera, etc., debieran quedar preservados de la urbanización.

Dada la preocupación por la oferta de suelo, esta legislación promueve la liberalización de suelo, considerando que prácticamente todo el terreno, salvo las excepciones ya comentadas, fuera susceptible de urbanización, otorgándole la clasificación urbanística de suelo urbanizable. Ello provocó un incremento considerable de suelo ofertado, si bien no supuso una disminución del precio de dicho suelo, dados los criterios de valoración urbanísticos aplicados.

A diferencia de la legislación anterior, TRLS'92, esta normativa opta por regular, entre otras cuestiones, la clasificación urbanística y los criterios de valoración urbanísticos en función de dicha clasificación, teniendo por tanto presente el artículo 149.1.13 de la Constitución Española que dispone “las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia del fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

² El proceso urbanístico se sustenta en el cumplimiento de determinados deberes urbanísticos que permiten la obtención de derechos o facultades urbanísticas, que no son objeto de análisis en este trabajo a fin de no hacerlo demasiado extenso.

Así pues, tanto en el TRLS'92 como la LSV'98, actualmente derogadas presentaban una importante preocupación por el desarrollo y la expansión urbanística de la ciudad, el planeamiento y la gestión urbanística; sin embargo, en ambas normativas no se hacía mención a un desarrollo urbano y territorial con criterios de sostenibilidad.

3.3. Real decreto legislativo 2/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo

En la Exposición de Motivos de la Ley de suelo de 2007 y, posteriormente, en el TRLS'08, actualmente en vigor, se da un giro importante en la materia que estamos describiendo. Ya desde el inicio dicho texto expone que “el urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad.” Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece 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”. [EM, TRLS'08]

Esta declaración de intenciones es totalmente novedosa con respecto a las leyes anteriores pues, por primera vez, se menciona la importancia del impacto que tiene el crecimiento de la ciudad y el desarrollo urbanístico, y la consecuencia directa en el desarrollo sostenible.

Es más, la propia legislación insiste en seguir las recomendaciones dadas por la Estrategia Territorial Europea ya comentada que propone un “modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos de construcción, y de mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.” [EM, TRLS'08]

Lo que nos deberíamos cuestionar es si nuestro urbanismo español hubiera dado este giro de noventa grados de no haber sido por las recomendaciones de la Unión Europea. Dicho de otro modo ¿hubiera el legislador español tomado estas decisiones sino hubiera sido a instancias de la UE?

En este sentido, y para dar respuesta a un desarrollo urbanístico con criterios de sostenibilidad en dicho texto el legislador dictaminó, el artículo 2 del TRLS'08, denominado principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que dispone lo siguiente:

1. *“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*
2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales*

armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a. La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
 - b. La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
 - c. Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*
 - d. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*
- 3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.*

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.

Como puede observarse, por primera vez se dicta una ley urbanística a nivel estatal en la que claramente se muestra una preocupación por el desarrollo sostenible. Dicho articulado se estructura en tres apartados. El primero de ellos determina, desde un punto de vista global, la función pública de la transformación de suelo pues debe ser de interés general y con criterios de sostenibilidad. El segundo apartado se centra básicamente en qué es el principio de desarrollo sostenible y cómo se ha de llevar a la práctica, enumerando, entre otros: el uso racional de los recursos, protección del medio rural, el uso eficiente del suelo urbano. En tercer lugar, este artículo dispone que las Administraciones competentes debieran comprometerse a que los ciudadanos reciban los derechos y deberes propios de la ordenación del territorio y que aquel suelo que esté vinculado a uso residencial permita satisfacer una necesidad básica, como en cualquier sociedad en desarrollo, disponer de una vivienda digna.

Este cambio legislativo ha venido promovido por parte de la Unión Europea, en la que la ordenación urbanística y del territorio ha de desarrollarse con criterios de sostenibilidad. Tal es así que en el desarrollo del planeamiento urbanístico estatal se exige, como requisito para la realización de los planes parciales específicos, la elaboración y presentación de un informe de sostenibilidad ambiental para poder ser ejecutado, siendo una información que ha de ser tenida en cuenta por parte de las administraciones actuantes. Así pues, puede

concluirse que la legislación urbanística española ha incorporado las preocupaciones por el logro del desarrollo sostenible, en línea con los planteamientos europeos.

Las iniciativas legislativas más recientes han seguido profundizando en el objetivo del desarrollo sostenible propiciando un enfoque hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, que se configura con una finalidad no sólo de carácter ambiental sino también para propiciar la recuperación económica en sectores vitales de la economía.

4. UN NUEVO ENFOQUE N LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

La situación actual marcada por una fuerte crisis económica en nuestro país propician que se aúne la recuperación económica en el sector constructor e inmobiliario, garantizando al mismo tiempo un modelo sostenible en los aspectos tanto económico como social, esto es la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

La burbuja inmobiliaria y el desenfreno urbanístico ha provocado que “España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años” (Ministerio de Fomento, 2011)

Dada la liberalización de suelo que provocó la Ley de Suelo de 1998, coincidiendo con el boom inmobiliario, existe suelo susceptible de urbanización en cantidades importantes, de tal forma que la oferta de suelo actualmente excede a la demanda y no por ello ha supuesto un descenso considerable en la valoración del mismo. La disminución en la valoración de suelo ha venido provocada por la reconversión del sector financiero y por los criterios de valoración introducidos en el Texto Refundido de 2008.

Por otra parte, también nuestro país tiene un stock de vivienda nueva vacía en torno a 700.000 unidades. Estos datos propician que la reconversión del sector constructor e inmobiliario, motor de la economía de cualquier país e importantes generadores de empleo, no se pueda basar en la construcción de nueva ciudad sino en reconvertir la ciudad ya existente que en los últimos años se había dejado al margen pues imperaba la creación de nueva ciudad.

Con este escenario económico, marcado por una fuerte crisis económica, se promulga la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR'13), buscando un desarrollo sostenible en la ordenación del territorio y la recuperación económica de unos sectores vitales.

Por otra parte, al legislador estatal no se le escapa la importancia económica que juega en España el sector turístico que supone en torno al 10% del PIB, desatacándose además la relevante contratación de personal en el sector servicios. Por este motivo, también aboga porque la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas sea llevada a cabo también en los destinos turísticos maduros, impactando positivamente en el desarrollo económico de España.

Así, la ley 8/2013 indica cuáles son las estrategias que se han de seguir, en aplicación de la normativa europea, en materia de renovación, rehabilitación y regeneración que conduzca a una reducción en el consumo de energía, la promoción en la autosuficiencia energética, la mejora del parque edificado español, etc.

Es novedoso que una ley urbanística presente un importante contenido económico, exponiendo que “la regulación que contiene esta norma se enmarca en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida –dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis–, de la recuperación y reactivación –de cara sobre todo al empleo– del sector de la construcción. Dicha salida, en un contexto de improcedencia de políticas de expansión, tales como la generación de nueva ciudad y nuevas viviendas, sólo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente.”(Exposición de Motivos, Ley 8/2013).

Esta normativa presenta como objetivos prioritarios:

- “Potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.
- 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.
- 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, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.”

Por otra parte y centrándonos en el sector turístico y en la Comunidad Autónoma de Canarias, nos referimos a continuación la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (Ley RMCAN’13).

Es incuestionable la importancia del turismo en Canarias, configurándose como el motor principal de la economía del archipiélago. En materia urbanística, es de destacar la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Puesto que ya desde esta normativa se apuesta por un desarrollo sostenible que sea compatible con un modelo turístico. Además, en el año 2009 ya se había iniciado la crisis económica en la que seguimos inmersos de tal forma que esta ley aboga por evitar obstáculos a las iniciativas privadas y públicas que tengan por objetivo “la generación de riqueza, mejorando la competitividad de los sectores con carácter general, y de forma muy particular en nuestra Comunidad Autónoma, por el peso que supone el turismo como principal motor de nuestra economía, aquellas que tengan por objetivo mejorar la oferta turística alojativa y complementaria, más aún en momentos de grave desaceleración económica y de pérdida de los niveles de empleo.” (EM, Ley 6/2009).

Por tanto, la Ley RMCa'13 propugna incentivos y medidas para la renovación de la infraestructura y edificaciones turísticas en cierta medida siguiendo las líneas establecidas en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices en la que se establece la necesidad y preocupación por limitar el crecimiento e incrementar la cualificación de la oferta alojativa, llevándolo a cabo por la rehabilitación de aquellas áreas turísticas degradadas y la renovación de establecimientos, con el fin de poder adaptarlo a los estándares de las exigencias de los turistas visitantes.

Así, el desarrollo sostenible en la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido estudiado y desarrollado por la legislación autonómica distintita a la legislación estatal, cuya preocupación por el desarrollo sostenible en la ordenación del territorio ha sido relativamente reciente.

Con respecto a la Ley RMCa'13 presenta la misma línea de actuación que la legislación estatal mencionada anteriormente, si bien enfocada al sector turístico obviamente. En este sentido, “la escasez de recursos naturales, el carácter fragmentado y la escala territorial en la prestación de tales servicios, tienen unos importantes sobrecostos económicos, sociales y, sobre todo, ambientales respecto a los que, para igual población, puedan prestarse en entornos continentales” (EM Ley RMCa'13).

Además es de destacar que la renovación atrae a un número importante de contratación, afectando positivamente al elevado número de desempleados que existe en Canarias³.

Por otra parte, esta normativa insta a los titulares de los establecimientos y actividades turísticas a mantener, conservar y rehabilitar los inmuebles y las instalaciones en las condiciones previstas, jugando un papel importante el mecanismo de control que propone esta ley sobre los informes periódicos que los titulares han de presentar a la Administración actuante, informes que han de ser realizados por entidades acreditadas.

En definitiva, “todo ello se hace en base a una misma estrategia de incrementar la calidad de nuestro territorio como destino turístico, ofrecer productos competitivos, y posicionarnos decididamente en una línea de turismo responsable, económica, ambiental y socialmente sostenible” (Ley RMCa'13).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Tradicionalmente, las leyes urbanísticas en España se han caracterizado por regular el suelo, determinando su clasificación urbanísticas, dictaminadas actualmente por el TRLS'08, como situaciones básicas de suelo: suelo urbanizado y suelo rural al objeto de que sea aplicable la misma situación o “clasificación urbanística” en el territorio nacional. Ciertamente es que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar esta clasificación

³ Según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social el número de desempleados en Canarias ascendió en julio de 2014 a 268.442.

urbanística, definiendo diferentes categorías urbanísticas y no pudiendo contradecir la legislación estatal y debiendo estar enmarcada cada categoría en las situaciones básicas de suelo que se disponen a nivel nacional.

Por otra parte, es de vital importancia los criterios de valoración a aplicar a las situaciones básicas de suelo pues se requiere que a los terrenos le sea de aplicación criterios de valoración urbanísticos aplicable a nivel nacional.

Por tanto, la legislación urbanística anteriormente se centraba en determinar, entre otras cuestiones, clasificaciones urbanísticas, qué requisitos ha de cumplir el suelo para quedar enmarcado en cada clasificación, los deberes que ha de cumplir el agente urbanizador para promocionar la actividad urbanística, etc. Es de destacar la preocupación por incrementar la oferta de suelo con el fin de disminuir el precio de suelo susceptible de urbanización y consecuentemente el precio de la vivienda. Así, la Ley de Suelo de 1998 se caracterizó por ser una ley liberalizadora de suelo en que, prácticamente la mayoría de suelo se clasificaba como urbanizable, en cierto modo favoreció el boom inmobiliario.

En definitiva, se apostaba por leyes urbanísticas de expansión o de crecimiento de una nueva ciudad. En la actualidad, la imperante preocupación por reactivar el sector constructor e inmobiliario, fundamentales en la economía del cualquier país, ha propiciado un nuevo enfoque en la promulgación de la legislación urbanística. Así, tradicionalmente la normativa urbanística se destinaba a ordenar y gestionar el territorio; hoy contiene un importante componente económico, abogando por la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, buscando obviamente tanto el desarrollo sostenible como la recuperación económica

BIBLIOGRAFÍA

Asafu-Adjaye, J. (2007). *Environmental Economics for Non-Economists. Techniques and Policies for Sustainable Development*. Singapore: World Scientific Publishing.

Brundtland Commission (1987). *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. [disponible en <http://worldinbalance.net/agreements/1987-brundtland.php>]

Cano Campos, T. (Coord.) (2009). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo VI. Ordenación del territorio, urbanismo y medioambiente*. Madrid: Iustel.

Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (1994). *Carta de Aalborg*.

Castroviejo, M. (2006). Estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea. Una nueva esperanza. *Revista Ambiental*, Julio-Agosto, 6-13.

Colmenar, E. (2002). Desarrollo sostenible de las ciudades, *Revista Ambienta*, Noviembre, 44-51.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

Comisión de las Comunidades Europeas (2005). *Comunicación relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible- Plataforma de acción*.

Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*.

Comisión de las Comunidades Europeas (2010). *Comunicación de la Comisión EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

Comité de Desarrollo Territorial (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*.

Constitución Española (1978)

De Torres Díaz, M.J. (2007). La Sostenibilidad en el planeamiento urbano y territorial. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, 7, 19-23.

Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

Domínguez Hernández, H. (2008). El concepto de desarrollo sostenible en los tratados de la Unión Europea. *Revista Ambienta*, Marzo, 64-67.

Fidalgo García, P. (2007). Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio español. La contribución de la nueva Ley de suelo. *Revista Ambienta*, Junio, 8-15.

Izquierdo Roncero (2004). Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 139, 43-65.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Llamas-Sánchez, R., Muñoz-Fernández, A., Maraver-Tarifa, G. & Senés-García, B. (2010). El papel de las ciudades en el desarrollo sostenible: el caso del programa ciudad 21 en Andalucía (España). *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 36, 109, 63-88.

Ministerio de la Presidencia (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007*. Madrid.

Ministerio de Fomento (2011). *Estudio de Sectores Residenciales en España 2011*.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Datos de los Registros del Servicio Público de Empleo Estatal, julio 2014*.

Naredo, J.M. (2004). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 41, 7-18.

Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997, de 20 de marzo.

Strange, T. & Bayley, A. (2008). *Sustainable Development. Linking economy, society, environment*. Paris: OECD Publications.

Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Vegara, A. (2009). Territorios inteligentes. *Revista Ambienta*, 89.

Yábar Sterling, A. (2004). El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 0, 75-94.